"中国特色、西藏特点发展道路"丛书

四川大学"985工程"资助项目

西藏草场产权制度变迁研究

XIZANG CAOCHANG CHANQUANZHIDU BIANQIAN YANJIU

范远江 著





四川大学出版社

封面设计 墨创 M.C CULTURE

• “中国特色、西藏特点发展道路”丛书

四川大学“985工程”资助项目

西藏草场产权制度变迁研究

XIZANG CAOCHANG CHANQUANZHIDU BIANQIAN YANJIU

ISBN 978-7-5614-4486-3



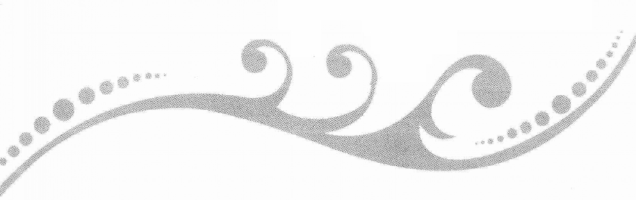
定价: 20.00元

“中国特色、西藏特点发展道路”丛书

四川大学“985工程”资助项目

西藏草场产权制度变迁研究

范远江 著



四川大学出版社

责任编辑：李勇军
责任校对：张战清
封面设计：墨创文化
责任印制：李　平

图书在版编目(CIP)数据

西藏草场产权制度变迁研究 / 范远江著. —成都：四川大学出版社，2009.12
（“走中国特色、西藏特点发展路子”丛书）
ISBN 978-7-5614-4486-3

Ⅰ. 西… Ⅱ. 范… Ⅲ. 草场-土地所有制-研究-西藏
Ⅳ. F326.32

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2010）第 001755 号

书名　**西藏草场产权制度变迁研究**

著　　者　范远江
出　　版　四川大学出版社
地　　址　成都市一环路南一段 24 号（610065）
发　　行　四川大学出版社
书　　号　ISBN 978-7-5614-4486-3
印　　刷　郫县犀浦印刷厂
成品尺寸　148 mm×210 mm
印　　张　9.25
字　　数　249 千字
版　　次　2009 年 12 月第 1 版
印　　次　2009 年 12 月第 1 次印刷
定　　价　20.00 元

◆读者邮购本书，请与本社发行科联系。电 话：85408408/85401670/85408023　邮政编码：610065
◆本社图书如有印装质量问题，请寄回出版社调换。
◆网址：www.scupress.com.cn

“中国特色、西藏特点发展道路”丛书

总 序

西藏是我国重要的边疆民族地区，与印度、尼泊尔、不丹、缅甸等国接壤，国境线长度达3959公里，是我国对南亚地区开放的前沿和通道。西藏地处青藏高原，平均海拔4500米以上，高寒缺氧，自然生态环境独特。西藏面积122多万平方公里，约占全国总面积的1/8。2008年，西藏人口273.59万人，人口密度每平方公里2.33人，是典型的地广人稀地区。西藏也是我国唯一的少数民族占绝大部分的民族自治地方，是祖国大陆解放最晚、实行社会主义制度最迟的一个省区。由于自然资源和自然条件、历史等原因，西藏经济基础和发展规模与内地省区相比有很多不同之处，存在很大差距，是我国发展比较落后的一个区域。无论在政治、经济上，还是在军事、生态上，西藏都处于极其重要的战略地位。西藏的发展和稳定系国家的核心利益，事关国家统一、民族团结、经济发展和国家形象。西藏的发展和稳定，对于全面建设小康社会的宏伟目标、维护祖国统一和国家安全、推动我国各族人民共同团结奋斗、共同繁荣，具有重要的意义。正如江泽民在第三次中央西藏工作座谈会上所强调的那样：“西藏的工作在国家的全部工作中居于重要的战略地位，西藏的稳定，涉及国家的稳定；西藏的发展，涉及国家的发展；西藏的安全，涉及国家的安全。”

清醒地认识西藏特点，把握西藏区情，对于推动西藏的发展、维护西藏的稳定有着重大意义。目前，西藏经济社会发展进入新的

历史阶段，同时，西藏经济社会发展面临着前所未有的国际与国内复杂环境。因此，西藏发展的道路选择成为党和国家迫切需要解决的重大问题。2009 年 3 月，胡锦涛总书记参加西藏“两会”代表团审议时指出，西藏要深入贯彻十七大精神，“坚持走中国特色、西藏特点的发展路子”。

“中国特色、西藏特点发展路子”的提出是有深刻的历史和现实背景的。目前，西藏经济社会发展已进入新的历史阶段。经济快速增长，但社会建设明显滞后；自生发展能力有所增强，但发展动力上的依赖性也十分明显；市场因素开始较大规模地进入西藏，但投资项目上的政府主导性明显；西藏对外对内开放步伐加快，但经济运行上的封闭性没有打破；取得成果上的高成本性，弱势群体仍需要更多的关注，民生改善任务艰巨；发展环境得到很大改善，但非经济因素制约明显存在；西藏发展进入起飞前的准备阶段，但经济发展面临诸多不确定性因素。以胡锦涛同志为总书记的党中央针对西藏发展和稳定中出现的新情况、新问题提出：“发展是解决西藏所有问题的关键。”

“中国特色、西藏特点发展路子”是以胡锦涛为总书记的党中央审时度势而提出的战略思想，是中央治藏思想的升华，是中央治藏方略的深化，是科学发展观在解决西藏发展问题上的具体运用，对西藏的经济社会发展具有重要的指导意义。这条路子是西藏与全国一道实现全面建设小康社会目标、建设社会主义现代化的必由之路，是完全符合西藏发展的阶段性特征。

西藏发展体现“中国特色”，是说选择西藏发展道路时，要维护中国共产党的领导、社会主义制度和民族区域自治制度，更要从中国社会主义初级阶段的根本任务去理解这条发展道路的实质，即要解决落后的社会生产同人民群众日益增长的物质文化需要这一社会主要矛盾。旧西藏，在残酷、野蛮、黑暗的封建农奴制度下，经济落后、社会停滞、文化萧条，广大群众生活在水深火热之中。西藏和平解放后，通过民主改革，从封建农奴制跨入社会主义制度。

民主改革以来，党和政府根据西藏的实际，制定政策、建立制度、强化基础、加大投入，使西藏经济社会得到全面进步，社会生产力空前发展，人民生活水平显著提高，群众的温饱问题基本得到解决，一部分群众率先过上了富裕生活。目前，西藏经济社会发展已取得了巨大成就，西藏已经进入了经济社会发展的最好时期。但西藏仍然是欠发达地区，长期看，西藏仍将处于社会主义初级阶段的低层次，人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾更加突出，经济体制改革仍处在攻坚阶段，建成完善的社会主义市场经济体制和更具活力、更加开放的经济体系的任务非常艰巨；西藏的资源优势尚未很好转化经济优势，地方特色尚未很好转化为区域特色经济；全方位对外开放和全面参与并融入全国经济体系还面临各种困难和障碍。因此，要牢牢把握西藏处于社会主义初级阶段低层次时段的主要矛盾，毫不动摇地坚持以经济建设为中心，把集中力量发展社会生产力摆在首要位置，坚持把发展作为第一要务，把发展作为解决各种问题的关键。只有这样，才能切实保证和促进西藏经济社会的全面发展。

西藏发展体现“西藏特点”，是说选择西藏发展道路时，要考虑到西藏地区现在长期受民族分裂势力的干扰破坏这一特殊矛盾。长期以来，达赖集团图谋“西藏独立”、分裂祖国，极力推动所谓“西藏问题”国际化，加紧对西藏和其他藏区的渗透活动，加强与其他分裂势力和敌对势力的勾结。国际敌对势力利用所谓“西藏问题”西化、分化中国，不断加强对达赖集团的支持，攻击党和政府对西藏的方针政策。达赖集团在西方反华势力的支持下，一方面在西藏频频制造事端，破坏西藏社会的稳定；另一方面骗取国际舆论的同情，力求将所谓“西藏问题”国际化。2008 年，达赖集团在拉萨制造的“3·14”打砸抢烧严重暴力犯罪事件，就是一次赤裸裸的分裂行径，严重影响了西藏的稳定和发展。维护西藏社会稳定，是西藏经济建设和社会发展的前提。没有稳定的社会环境，发展就无从谈起。

“坚持走中国特色、西藏特点的发展路子”正确运用“两对基本矛盾”理论认识西藏社会主义现代化建设实践的结果，是对西藏经济社会发展规律性认识的重要体现，为西藏今后的发展指明了方向。“中国特色”是根本，规定了西藏发展的总方向和总目标；“西藏特点”是基础，明确了西藏发展的具体任务和独特方式。两者是有机的整体，决不可偏废。实践证明，发展中国特色社会主义，是中华民族实现伟大复兴的必由之路。坚持走“中国特色、西藏特点”的发展道路，西藏的发展才能在全国大发展的一盘棋中占有一席之地，才能推动西藏融入全国发展潮流之中。

“中国特色、西藏特点发展路子”是迫切需要研究的重大理论课题，更是迫切需要研究的重大实践问题。贯彻科学发展观，要研究统筹协调西藏经济社会的各个方面，推动西藏在科学发展轨道上实现跨越式发展：针对西藏社会发展滞后的情况，着重解决统筹经济发展与社会建设问题，增强发展的全面性；针对青藏高原生态环境承载能力弱的情况，着重解决统筹资源开发与环境保护问题，实现发展的可持续性；针对农牧区发展落后的情况，着重解决统筹农牧区城乡协调发展问题，实现发展的均衡性；针对农牧民生产生活条件艰苦的情况，着重解决统筹产业发展与民生改善问题，使各族群众共享改革发展成果，实现发展的共享性；针对西藏民族关系出现的新情况，着重统筹推动藏族与其他民族和谐发展，实现发展的和谐性；针对西藏融入全国经济体系程度不够深的现实，着重统筹推动西藏深度融入全国经济体系，实现发展的融和性。在此基础上，推动西藏实现经济社会全面发展，实现在长治久安基础上的跨越式发展，在跨越式发展基础上的长治久安。

在四川大学“985工程”二期的支持下，我们将“坚持走中国特色、西藏特点发展路子”作为研究重点领域，试图用心思考和研究其中的关键问题。在这个背景下，《“中国特色、西藏特点发展道路”丛书》问世了。这套丛书虽然显得有些幼稚，但它却浓缩了我们研究西藏经济社会的那些艰辛探索。说它有些幼稚，一则是不少

作者是初出茅庐的青年学者，二则是不少立论尚处于初创阶段，并不成熟。正是鉴于此，我们期待学界同行给予更多的呵护，期待着社会给予更多的关注，更期待着读者朋友提出宝贵意见。

杨明洪

2009年8月1日前夜

目 录

1 导 论

1.1 研究背景及研究意义

1.1.1 研究背景

根据联合国粮农组织统计，世界草场总面积约 68.12 亿公顷，占陆地总面积的 24%，约为耕地面积的 4.4 倍。[①] 澳大利亚的天然草场面积居世界第一位，拥有天然草场 4.12 亿公顷。我国是世界草场资源大国，草场面积 39829 万公顷，居世界第二位，占全国总土地面积的 42.05%，但人均占有草场面积只有 0.33 公顷，仅为世界平均水平的一半。[②] 就我国草场地区分布来说，内蒙古自治区草场面积 0.8 亿公顷，居全国首位，西藏居次约 0.72 亿公顷，青海居三约 0.5 亿公顷，新疆居四约 0.47 亿公顷。此外，东北、甘肃、川西、云贵、宁夏等地也分布部分草场，从而形成中国草场。由于自然和人为原因，导致我国草场生产能力较 20 世纪 50 年代普遍下降了约 30%～50%。草场退化、草场荒漠化、沙化、碱化、水土流失十分严重。据统计，我国草场退化面积约占草场总面积的

---

① 王春光. 2008 国内外草地及草地畜牧业概况 [J]. 中国农业机械学会 2008 年学术年会

② 杜青林. 关于《中华人民共和国草原法（修订草案）》的说明——2002 年 8 月 23 日在第九届全国人大常务委员会第 29 次会议上，摘自 rd@peopledaily.com.cn

85.4%，沙化面积约占35.6%，潜在沙漠化面积占46.7%，碱化面积约占5.7%，风蚀和水蚀面积占100%，鼠害面积占46%～55%，虫害面积约占80%以上。近年来，全国每年荒漠化净扩面积已超过66.67万公顷，仅沙化土地每年就净增24.6万公顷，在荒漠化和沙化的土地中，草场占了较大比例。

草场是我国最大的陆地生态系统，是经济和草场畜牧业发展的重要基地，是自然资源的巨大宝库，是各少数民族生存的重要家园，更是国家生态安全的重要屏障，但由于草业的基础性、公益性，又是弱质、弱势行业，所以草场也是"公地悲剧"的最大受害者。以西藏为例，西藏自治区是以草场畜牧业为主体经济的边疆少数民族自治区，是我国重要的畜牧业生产基地，拥有广阔的草场，其天然草场面积为1230万公顷，约是林地的12倍、耕地的364倍，占全国天然草场总面积的21%，居全国之首。其中，可利用面积为995万公顷。西藏也是我国最早在畜牧业领域实行生产资料产权制度改革的地区之一。但同时，西藏草场的生态恶化已是不争的事实，尤其是近50年来，生态恶化呈加速趋势。目前，根据2003年9月全国政协委员会办公厅向中共中央办公厅、国务院办公厅报送的《关于西藏自治区草场保护与建设的调研报告》和《西藏自治区天然草地退牧还草规划》对7个地（市）实地调研资料，西藏草场退化面积已达640万公顷，占全区草场总面积的51.45%，荒漠化、盐渍化、鼠虫灾害、草场人为破坏等问题严重。与1989年草场资源调查资料比较，13年间草场退化面积增加了460万公顷，是1989年的2.4倍，其中严重退化的草场面积占草场总面积的30%左右。

1959年西藏民主改革以来，在人口增多的情况下，西藏草场实行"草场民族公有、草场全民所有、全民无偿使用的制度"，在草场使用上的"大锅饭"行为较普遍，对草场只索取，不建设，地力消耗较大，生产积极性不高，效率低下。为杜绝这些弊端，1980年3月，中央在北京召开了第一次西藏工作座谈会，主要采取休养

生息和“放、免、减、保”四字方针以及探索和实行各种形式的牧业生产责任制。把农耕地区的制度移植到草场上，全区草场牧区先后实行了两个“长期不变”(即“牲畜归户，私有私养，自主经营，长期不变”和“草场公有，承包到户，自主经营，长期不变”)的制度，加强了对草场的“用、管、护”责任。将这种产权制度绝对化，试图以此来扭转草场使用方面的“大锅饭”、“搭便车”、“重使用、轻建设”行为，但收效甚微，又出现很多新的问题。一是吃草场“大锅饭”的现象在部分牧区依然存在，多畜户多用多占草场的问题没有得到有效解决。实行草场承包经营责任制后，多畜户草场明显不够用，加之没有加快牲畜出栏，势必导致多用多占少畜户的草场。由于草场有偿使用的观念还没有完全树立，实行草场有偿使用的机制还未健全，依然存在着多畜户无偿使用少畜户、无畜户草场的现象。二是界桩的制作永久性差，有的地方甚至没有界桩，严重影响了草场承包经营责任制成果的巩固。三是草场承包经营责任制的落实与提高组织化程度的工作在有些地方重视不够，工作开展不普遍，推进的步伐较缓慢。

在生态治理投入渐增的今天，西藏自治区草场生态治理的速度赶不上恶化的速度。低效率的制度安排是草场生态恶化的根本，即草场产权制度、草场流转制度、畜牧生产激励制度、草场放牧制度、草场法律制度均存在不同程度的缺失。特别是草场产权制度与草场过度利用密不可分，产权制度设计的缺陷和制度供给的滞后性使草场的使用和保护处于一种无序状态，诱发了牧民掠夺式经营行为的发生，致使天然草场被长期过度利用。人类面对草场生态环境保护与草场经济开发之间的矛盾，如何做出选择？本人认为有效的草场产权是草场牧区可持续发展的制度屏障。草场产权制度是关系到草场畜牧业发展和牧区经济体制的重大问题。针对现行草场产权制度存在的问题，笔者进行了深入分析，提出了明晰草场产权制度的具体思路。为了切实改变草场退化、沙化现状，国家下决心于2003年提出了大范围的退牧还草工程。作为牧区草场制度变迁的

一项制度安排，它的经济绩效究竟如何也是本书要研究的重点之一。

1.1.2 研究意义

“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的社会主义新农村，是党中央统筹城乡发展的重大战略决策，对于加快牧区经济社会发展，推进西藏牧区全面建设小康社会进程，构建社会主义和谐社会具有重大的现实意义和深远的历史意义。西藏自治区国民经济和社会发展“十一五”规划将建设社会主义新牧区，着力构建青藏高原国家生态安全屏障，把改善牧民生产生活条件、增加牧民收入作为西藏经济社会发展的首要任务。按照十七届三中全会《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》中提出的关于“稳定和完善草原承包经营制度”的要求，坚持草场家庭承包经营制度长期稳定，依法明确草原权属，严格规范草场承包经营权流转，健全草场家庭承包经营管理制度，加快推进草场家庭承包制的落实和完善工作；加大落实和实施草场保护建设的力度，推进基本草场划定，继续推行和实施草畜平衡，禁牧、休牧和划区轮牧，认真落实各项草场保护制度；发展牧区经济，缩小地区之间经济发展差距、城乡差距、农牧民收入水平的差距，是“十一五”期间经济发展的重要任务。因此，认真研究在社会主义市场经济条件下的牧区、草场畜牧业和牧民（简称“三牧”）问题，促进牧区的进步和繁荣，推动草场畜牧业产业化、社会化和现代化，使各族牧民生活达到小康水平，具有重要的理论和实践意义。但离开了牧区草场这一要素，“三牧”问题的根本解决只能是一句空话。鉴于此，正确认识与把握牧区草场的自身特征，充分认识草场资源的战略地位和重要功能，增强草场资源保护，对于牧区草场制度的创新与选择有着十分明显的积极作用，正如美国学者伊利所说：“成功的土地利用是以对土地特性的认识为基础的。”

草场作为牧区经济运行与牧业生产发展最基本的生产要素，有

着其他生产要素无法替代的基础地位与特殊作用：它是一切牧区资源配置活动有效进行的依托与前提；同时，具有维持生态平衡、涵养水源、防风固沙、防止水土流失、净化空气等多种生态功能，既是重要的畜牧业资源，也是重要的生态资源。草场资源保护对于西藏这个拥有天然草场面积 12.3 亿亩的牧区而言，既具有经济意义，又具有生态安全意义。

近几十年来，西藏的草场，面积在缩减，牧草覆盖度和单位面积产草量在下降，草场生态环境出现了严重的退化和破坏。这种局面是由多种原因造成的，超载放牧是引起天然草场退化最直接的原因，其根源在于草场产权的“公共性”，使草场的产权制度未能充分适应草场畜牧业生产力发展的需要。

20 世纪 90 年代中期以后，西藏部分牧区试行了“草场公有，承包到户，自主经营，长期不变，承包到户”的责任制，2005 年西藏自治区全面推行。草场使用权承包到户仅仅是明晰草场使用权主体的一种初级形式；草牧场承包到户政策与长期、稳定、有效的草场产权制度还有相当的差距，不能等同而言，甚至这种政策选择被过高地估价，可能引起自我无穷延续而引发的制度安排扭曲（敖仁其，2003）。本书将重点分析西藏目前草场家庭承包制落实现状，提出要加快推进和完善草场家庭承包制，明确草场所有权和使用权，加强草场家庭承包监督管理。

当前，退牧还草、草场围栏和草场恢复建设项目——草场轮牧、休牧等生态工程，为改变传统的生产方式，加强对草场的保护与建设，实施人工种草，提高草场承载力，为草场产权制度改革提供了历史性的机遇：如较大面积围封恢复后的放牧场如何纳入有计划的草场利用制度；一些地区采用草场使用权的买断方式，促使这部分人从事其他产业等，牧区正在进行着有益的产权创新。如何适应社会主义市场经济要求并符合西藏实际，稳步推进牧区改革，完善牧业经营机制，扶持和发展牧民专业合作经济组织，提高牧民组织化程度；如何全面落实和完善牧区的两个“长期不变”以及积极

稳妥地推进草场使用权的合理流转，进一步落实和完善草场承包经营责任制，鼓励和发展规模经营，提高牧业综合经济效益；如何促进传统畜牧业向现代畜牧业转变，引导牧民形成科学、文明、健康的生活方式，建设"生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主"的社会主义新牧区，都具有重要的理论意义和现实意义。

本书拟根据西藏牧区的特殊自然经济、文化环境，运用新制度经济学的方法论，对牧区草场产权的制度变迁轨迹及绩效进行研究。

1.2 研究对象

1.2.1 相关概念界定

1.2.1.1 耕地与非耕地

耕地（Farming）与非耕地（Non-farming）都属于土地范围。耕地指农村种植业用地，从外延看不包括农民的宅基地、建设用地和四荒地等非种植业用地。

非耕地是指农村集体所有和国家所有由集体使用的林地、草场、水面和湿地资源等，而本文要研究的草场实属非耕地。而草场产权是指由稀缺资源——草场的存在及关于它的使用所引起的人们之间相互认可的行为关系，而用来协调上述关系的一系列正式和非正式规则就是草场产权制度。草场产权制度不是静态的，它处于变动之中，这种变动就是制度变迁。

我国非耕地产权制度是一个没有得到应有重视的重要议题。许多政策法规也没有针对非耕地资源本身的特点及其所支撑的产业的特殊性来制定和实施。这不能不说是我国过去非耕地资源，尤其是草场产权制度没有像耕地资源的产权制度那样，形成对牧区广大群众足够制度效率的一个重要原因。加之，国内外目前对非耕地资源

产权制度为数不多的研究，也主要集中在非耕地资源产权的演变及其对非耕地资源开发和保护的影响两个方面。一些国内研究也把中国状况与国际比较作为一个重要领域，但从地方和社区群众的角度对非耕地资源产权进行研究的，尚不多见。为此，2007 年 4 月，我们在当代中国边疆民族地区典型百村经济社会发展调查课题（编号："基础研究"A2005～13）资助下，在西藏的山南地区和那曲地区进行了一次西藏草场使用权的实地调查。调查发现，草场资源与耕地资源在自然属性、生产属性、社会属性以及政策规定等方面都存在许多差别。

耕地对于多数山区村社来说，具有获取收入和维持生计的功能，因此是一种社会保障；而草场在一定程度上，同时具有生态和生产的功能。对于牧户来说，生产功能优于生态功能；而对于社区和政府来说，生态功能优于生产功能。农户每年均可从承包的耕地上得到付出劳动和投入的回报，收益权直接归农户支配。草场围栏是草场承包到户的重要标志之一，但有的牧户缺乏围栏的资金、劳动力和物资，由于牧户是从畜产品得到收益，而不是或不主要是从饲草本身得到收益，因此草场的产权只是影响收益的因素之一，村民自然也就不重视草场的产权。同耕地相同的是它们都属生产资料，不同的是草场具有的独特的生态功能。草场是陆地生态的主体，有无法取代的独一无二的生态价值。根据专家测试，它在转化能量、调节气候、蓄水固沙、保持水土、抵御和减轻水、旱、风沙灾害的作用方面与森林系统有着同等甚至优越于它的作用。

当耕地承包到户以后，就基本上可以将耕地的经营收益权转移到农户手里，而草场却完全不同，只要在放牧的情况下，没有围栏的草场的经营收益权不仅无法得到保证，而且成为具有排他性低和竞争性强的共享性资源。[①] 在放牧的情况下，名义上的承包到户并

① 埃莉诺·奥斯特罗姆.《公共事物的治理之道》[M]. 余逊达、陈旭东译. 上海：上海三联书店 . 2000 年

不能保证承包者对所承包草场的收益权，承包人相互之间混放混用是非常普遍的。未围栏的天然草场比实行承包责任制之前还要公地化，牧民不愿进行长期性投资，掠夺式经营成为他们的选择。即使牧民已经意识到自己承包的草场退化到十分危险的境地，但是，他们仍然迟迟不肯投资建设草场，因为收益不能得到保证。①

西藏全区现有天然草场面积 8205.20 万公顷，占西藏土地面积的 68.1%，占全国天然草场总面积的 1/5，其中可利用草场面积 5500 万公顷，占西藏天然草场总面积的 67.03%，其中，那曲地区最大，占全区草场总面积的 34.29%，其次是阿里地区，为 25.9%②。（各地区草场面积所占比例见表 1.1）

表 1.1　西藏自治区草场面积分布状况

地区	土地		草场		
	面积（万公顷）	占全区土地面积（%）	面积（万公顷）	占其土地面积（%）	占全区草场面积（%）
拉萨	295.17	2.5	211.51	71.7	2.6
昌都	1086.76	9.0	567.05	52.2	6.9
日喀则	1813.45	15.1	1258.44	69.4	15.3
那曲	3954.58	32.8	3417.32	86.4	41.6
阿里	2963.33	24.6	2151.34	72.6	26.2
山南	789.24	6.5	309.31	39.2	3.8
林芝	1145.22	9.5	290.23	25.3	3.6
全区	12047.75	100.0	8205.20	68.1	100.0

资料来源：中国农业科学草原研究所，甘肃农业大学草原系，河北省科学院微生物研究所. 西藏草原 [M]. 北京：科学出版社

① 杨理. 草原治理：如何进一步完善草原家庭承包制 [J]. 中国农村经济. 2007 (12)

② 中国农业科学草原研究所，甘肃农业大学草原系，河北省科学院微生物研究所. 西藏草原 [M]. 北京：科学出版社，1992. 46

1.2.1.2 草原与草场

草原是生长草本或木本植物或饲料用灌木植物的土地。[①] 根据《中华人民共和国草原法》（以下简称《草原法》）第 2 条规定，草原包括草山、草地，是草木和木本饲养用植物及其所着生的土地构成的具有多种功能的自然综合体。《草原法》中所称的草原是指天然草原和人工草地。草原是一种宝贵的自然资源，不仅是畜牧业生产的基本生产资料，而且能涵养水源、保持水土、调节气候、改善生态环境。

“草原”在地理学范畴，被认为是温带和热带干旱区中的一种特定的自然地理景观。植物学范畴认为，“草原”（steppe）与“稀树草原”（savanna）同属于旱生植被，是以多年生旱生草本植物为主组成的群落类型。世界各地的草原有多种名称，如北美洲的“普列里”（Prairie），南美洲的“盘帕斯”（Pampas），非洲的“凡勒得”（Velde）和“萨万纳”（Savanna），亚洲和欧洲的斯特普（Steppe）。[②]

在农学范畴里，任继周定义“草原是大面积的天然植物群落所着生的陆地部分，这些地区所产生的饲用植物，可以直接用来放牧或刈割后饲养牲畜”[③]，相当于英国的草地（grassland），美国的牧场（rangeland）。

草场是能够进行放牧或刈割饲养牲畜的自然地段，指具有一定面积、生长着大量饲用植物、能通过放牧或刈割等形式的为牲畜提供生存食物的土地。它是牧民赖以生存的基本生活条件，是牧民的不动产财产。

本研究没有用草原概念而用草场概念，是因为草场是有固定边界的，产权明晰的，其生产边际是草场的环境承载力。而草原是无

① 肖国兴、肖乾刚编著：《自然资源法》[M]. 北京：法律出版社 . 1999：403

② 中华人民共和国农业部畜牧兽医司，全国畜牧兽医总站主编. 中国草地资源 [M]. 北京：中国科学技术出版社 . 1996：1～4

③ 甘肃农业大学饲料生产教研组. 草原学 [M]. 北京：农业出版社 . 1961

边界的，产权不明晰，导致牧业经营必然是掠夺式的。

1.2.1.3 草场资源

自然资源是指存在于自然界中能被人类利用，和在一定技术、经济与社会条件下能被用作生产、生活原材料的物质和能量，或者在现有生产力发展水平和研究条件下，为了满足人类的生产和生活需要而被利用的自然物质和能量，即在一定的技术经济条件下，自然界中的一切物质和能量[①]。1972 年联合国环境规划署（UNDP）定义，“所谓自然资源是指在一定时间条件下，能够产生经济价值以提高人类当前和未来福利的自然环境因素的总称”。在这里自然资源被认为是从人类利用角度理解的自然环境存在的价值，在一定的时间和空间范围内可以为人类提供福利的物质和能量。

草场是一种自然资源，草场上的植物可以用来放牧或刈割饲养牲畜，生产肉、奶、毛、皮等畜产品，是草场畜牧业最重要的物质基础，具有经济生产潜力；草场还具有防风、固沙、涵养水源、保持水土、保护生态环境的作用。因此，草场是国家重要的自然资源。许鹏认为，草场“是具有一定面积，由草本植物或半灌木为主体组成的植被为其生长地的总体，是畜牧业的生产资料，并具有多种功能的自然资源和人类生存的重要环境”[②]。（西藏草场资源具体情况见表 1.2）

表 1.2 西藏可适合放牧的草场资源（占天然草场的 93%左右）的具体情况

草场类型	分布状况	气候地形特征	草体植被覆盖密度（%）	一般鲜草产量（公斤/亩）	所占草场总面积（%）
高山草甸草场	拉萨、昌都、那曲东部	山坡及山麓地带、气候较好	70%～90%	35～125	40.6%

① 中国自然资源研究会教育工作委员会．自然资源简明词典［Z］．北京：中国科学技术出版社．1993.1

② 许鹏．草地调查规划学［M］．北京：中国农业出版社．1994

续表1.2

草场类型	分布状况	气候地形特征	草体植被覆盖密度（%）	一般鲜草产量（公斤/亩）	所占草场总面积（%）
高原宽谷草原草场	藏北高原中部、藏南地区	宽谷湖盆地带、较干旱、平均气温低、降雨少	30%～50%	<25	37.3%
山地草原草场	藏南的雅鲁藏布江中上游及其支流的中下游和藏东三江中游区	海拔4500米以下，河谷两侧山坡地带	<50%	25～30	8.3%
湖盆河滩草甸草场	带状分布	低湿地区	80%～90%	200～300	6.8%

资料来源：根据狄方耀．西藏经济学导论［M］．拉萨：西藏人民出版社，2006：69～71整理得出

综上所述，草场资源是具有数量、质量、空间结构特征，有一定分布面积，有生产能力和多种功能，主要用作畜牧业生产资料的一种自然资源。草场的功能指草场具有防风、固沙、净化空气、涵养水源、防止水土流失、保护生态环境的多种作用。尽管草场还养育着野生动物，可供人们旅游观赏，但草场的资源意义主要表现在它是畜牧业的物质基础，用于生产肉、奶、皮、毛等畜产品和家畜。

1.2.2 产权制度相关概念界定

1.2.2.1 交易费用

交易费用（Transaction Cost）与产权具有内在的逻辑联系。当交易费用大于零时，产权制度将影响资源配置效率。人类经济发展过程中实际上开展了两方面的经济活动：一方面是人与物质世界

打交道；另一方面是人与人打交道。人在与物质世界打交道过程中，获取的是一定的物质成品，支付的是存在生产过程中的人、财、物的消耗，即生产成本。在人与人打交道的过程中，获取的是一定商品和生产要素的交易量，同样要支付一定的人、财、物的耗费，这就是交易费用。笔者认为，我们可以从狭义和广义两个层次上来理解交易费用，狭义的交易费用就可以定义为科斯的定义，即交易费用就是利用价格机制的费用，它包括为完成市场交易而花费在搜寻信息、进行谈判、缔约成本、监督履约情况的成本、可能发生的处理违约行为的成本[①]。广义的交易费用可以理解为张五常和诺斯的定义，“从最广泛的意义上说，交易成本包括所有的那些在鲁宾逊·克鲁索经济中不可能存在的成本，在这种经济中，既没有产权，也没有交易，亦没有任何类型的经济组织，简言之，包括一切不发生在物质生产过程中的成本”（Chueng，1986）[②]。这个定义显然不是建构性的。因为它只能说明哪些成本不是交易成本，而不能说明哪些成本是交易成本。换句话说，如果我们要判断一项成本是否属于交易费用，按照这个定义，我们只要观察这项成本是否可能在一人世界里发生。凡是那些可能在一人世界里发生的成本就被划在交易费用概念以外的集合中。这个定义抓住了交易费用概念的核心部分，那就是：交易费用发生的前提是人们的利益分歧，这是交易费用之所以发生的必要条件。也就是说，当我们观察到交易费用时，那一定是“多人社会”，而且人们的利益不完全一致。

1.2.2.2 外部性

外部性（Externality）是由英国福利经济学家庇古首先提出，并由美国新制度经济学家科斯加以丰富和完善的一个重要经济学概念。它是指经济主体之活动，对与该活动无直接关系的他人或社会所产生的影响。由于经济主体之活动对他人或社会的影响有好有

① Coase，Ronald H . 1937. The nature of the firm. Economic 4（Novem ber）：8～20

② 新帕尔格雷夫经济学大词典［Z］. 北京：经济科学出版社 . 1992（第 2 卷）：58

坏、有利有弊，因而外部性又可分为正外部性和负外部性。“在很多时候，某个人（生产者或消费者）的一项经济活动会给社会上其他成员带来好处，但他自己却不能由此得到补偿。此时，这个人从其活动得到的利益就小于该活动带来的社会利益”。“另一方面，在很多时候，某个人（生产者或消费者）的一项经济活动会对社会上其他成员带来危害，但他并不为此支付足够补偿这种危害的成本。”[①] 前者就是正外部性，后者就是负外部性。也就是说，经济主体的本来目的，是为了实现自身利润的最大化或效用的最大化，但他在实现这一目的的过程中，却有意或无意地对与该项活动无直接关系的人或组织造成了这样或那样、有利或有害的影响。对这一影响，经济学就称为外部性。草场资源作为一种特殊载体存在外部经济与不经济现象，草场资源外部性有代际外部性、草场畜牧业生产外部性和草场建设保护外部性等表现形式，草场资源的外部性问题是导致市场失灵和草场生态环境恶化的首要因素。

20 世纪初，剑桥大学的马歇尔和庇古提出外部性概念，其含意是，某种外部性是指在两个当事人缺乏任何相关的经济交易的情况下，由一个当事人向另一个当事人所提供的物品束。这个外部性的定义是在分析边际私人纯产值与边际社会纯产值相背离的条件时提出的。有关外部性的定义很多，简单说，外部性就是实际经济活动中，生产者或消费者的活动对其他消费者和生产者产生的超越活动主体范围的利害影响。按照传统福利学的观点来看，外部性是一种经济力量对另一种经济力量的“非市场性”的附带影响，是经济力量相互作用的结果。从资源配置的角度分析，外部性是表示一个行动的某些效益或费用不在决策者的考虑范围内时所产生的一种低效率现象。以科斯为代表的现代西方产权学派将外部影响内部化，从而有效提高资源的配置效率看成是产权的一个基本功能，即“产

① 高鸿业主编. 西方经济学 [M]. 北京：中国人民大学出版社. 1999：433

权的一个重要功能是引导人们实现将外部性较大地内部化的激励"[1]。关于外部性的定义，直到目前也还没有统一。归结起来，大致有两类定义：一类是从外部性的产生主体角度来定义；另一类是从外部性的接受主体来定义。前者如萨缪尔森和诺德豪斯的定义："外部性是指那些生产或消费对其他团体强征了不可补偿的成本或给予了无需补偿的收益的情形。"[2] 后者如兰德尔的定义：外部性是用来表示"当一个行动的某些效益或成本不在决策者的考虑范围内的时候所产生的一些低效率现象；也就是某些效益被给予，或某些成本被强加给没有参加这一决策的人。"[3]

草场作为一种特殊载体，在产生经济效益的同时还产生生态效益和社会效益。草场的生态效益和社会效益一旦产生，就不能阻止任何人去消费它。这个特征使计价收费成为不可能或不经济，导致了消费草场资源溢出效益的非排他性。这就意味着多向一个人提供该公共品的边际社会成本为零，因为没有哪个人应该被排除，消费者就无法为草场资源提供的生态效益这一"公共物品"而付费。公众对这些公共物品的享用，并不会让草场生产者相应的得到补偿。草场生产是具有很强外部性的经济活动，其外部性表现有草场资源的正外部性和负外部性。（1）草场使用者真正能够把握住的收益仅仅是草场的经济效益收益和小部分返回的生态效益收益和社会效益收益，大部分的草场生态效益收益和社会效益收益由于它的效益公益性而无法归草场使用者占有。由于草场资源具有明显的外溢性，倘若将它们有偿让度，鉴于巨额交易费用和交易主体不明确，实际上很难在交易价格中得以体现。这些效用不能储藏和移动，于是无法迫使消费者偿付了补偿费后才能享用其生态效益和社会效益，这

---

① Demsetz, Harold (1967). "Toward a Theory of Property Rights" [J]. The American Economic Review, Vol. 57, No. 2, Papers and Proceeding of the Seventy-Ninth Annual Meeting of the American Economic Association

② 萨缪尔森，诺德豪斯. 经济学 [M]. 北京：华夏出版社. 1999：263

③ 兰德尔. 资源经济学 [M]. 北京：商务印书馆. 1989：155

就是草场资源的正外部性。(2) 牧民为追求经济利益，长期超载放牧、肆意采挖药材而破坏草场植被，致使荒漠化。由于信息不对称及执行成本偏高等问题的存在，无法使草场使用者为他不合理利用草场资源的行为付费，或者使遭受额外成本的社会成员得到某种形式的补偿，这就是草场资源的负外部性。

草场资源外部性的表现形式：(1) 草场资源代际外部性，也叫纵向外部性，它是从草场资源的可持续利用角度出发，动态地考虑几代人的利用行为及其相互间的福利影响。其中主要是当代人的草业生产决策对后代人福利的影响。(2) 草场畜牧业外部性是指草场使用者在一定时期内的一定面积上，在一定的放牧率水平下从事草场畜牧业生产过程中，对草场资源及其生态功能所产生的影响。(3) 草场建设保护外部性草场使用者因采取草场建设投资，方便了草场生产经营活动，或者避免了草场资源的退化和保护了草场生态功能，从而给社会带来利益，实现草场的可持续发展。

1.2.2.3 产权

外部性会降低经济效率，产权 (Property Rights) 则可以提高经济效率，而产权的效率正是将外部性内部化而实现的，由此，一个清晰界定的产权是市场经济运行的制度基础，这是现代产权经济学的基本信条。

(1) 国外关于产权的界定。

现代产权理论是 20 世纪 30 年代以来，以科斯为代表的西方经济学家对正统新古典经济学和标准福利经济学的根本缺陷进行思考和批判的过程中形成的。西方产权理论以交易成本为基础，以科斯定理为基本原则。科斯的产权是指经济当事人拥有的权利。“产权所有者拥有他的同事同意他以特定的方式行事的权利。一个所有者期望共同体能阻止其他人对他的行动的干扰，假定在他的权利界定中这些行动是不受禁止的。”“产权包括一个人和其他人受益或受损

的权利。"[①] 科斯定理可以表述为：只要产权界定清晰，初始的合法权利的配置，哪怕是不合理或不公平的，也可以通过产权的自由转让来保证资源配置的有效性。诺思指出："产权本质上是一种排他性权利。"[②] 阿尔钦则认为："产权是一个社会所强制实施的选择一种经济品的使用的权利。"[③] 该定义强调产权是一种权利，且这种权利的有效性取决于通过市场竞争形成的人们对财产能够拥有权威的社会强制机制，而社会强制包括政府的力量，日常社会行动以及通行的伦理道德行为规范。著名产权学者德姆塞茨从产权的功能和产权的行为性来定义产权，认为"产权是一种社会工具，它之所以有意义，就在于它使人们在与别人的交换中形成了合理的预期。产权的一个主要功能就是为实现外部效应的更大程度的'内部化'提供行动的动力"[④]。在这里，他把产权与外部效应联系起来，指出外部效应存在的根源在于资源稀缺性导致的对资源使用的竞争性需求。在交易费用大于零的条件下，外部效应将导致市场失灵，而产权作为一种社会工具，则有助于实现外部效应内部化，使资源在市场机制的调节下达到最优配置。因此，"产权是界定人们如何受益及如何受损，因而谁必须向谁提供补偿以使他修正人们所采取的行动。"[⑤] 显而易见，产权是被允许通过采取什么行为获得利益的权利。平乔维奇认为产权是"人与人之间由于稀缺物品的存在而引起的与其使用相关的关系"[⑥]，即产权是享有财富的收益并且同时承担与这一受益相关的成本的自由或者所获得的许可，产权不是有

① R. 科斯，A. 阿尔钦等. 财产权与制度变迁—产权学派新制度学派译文集[M]. 上海：上海三联书店.1991：97

② 道格拉斯. 诺斯. 经济史中的结构与变迁 [M]. 上海：上海三联书店.1991：166

③ A. 阿尔钦. 产权：一个经典注释 [A]. 财产权利与制度变迁 [C]. 上海：上海三联书店 & 上海人民出版社.1994：21

④ H. 德姆塞茨.《产权论》[J]. 经济学译丛.1989 (7)

⑤ H. 德姆塞茨《关于产权的理论》载 R. 科斯等《财产权利与制度变迁》[M]. 上海：上海三联书店.1994：97

⑥ 斯维托扎尔. 平乔维奇著，蒋琳琦译. 产权经济学 [M]. 北京：经济科学出版社.1999：29

形的东西或事情而是抽象的社会关系。《牛津法律大辞典》中对产权概念的定义是："存在于任何客体之中或之上的完全的权利，包括占有权、使用权、出借权、转让权、用尽权、消费权和其他与财产有关的权利。""财产所有权的所有人在保留财产所有权的条件下授予他人以其由于享有财产所有权而享有的某些权利的范围和方法，使一些重要的法律规则得以产生，例如，财产权的所有人可以通过授予土地使用许可状或通过出借财产，将有关财产的占有权交给他人"。[①] 菲吕博滕和佩杰威齐在《产权与经济理论》一文中把产权定义归结为："产权不是关于人与物之间的关系，而是指由于物的存在及它们的使用而引起的人与人之间相互认可的行为性关系，它是用来确定每一个人相对于稀缺资源使用时的地位的一组经济和社会关系"[②]，即产权是一组经济和社会权利。《新帕尔格雷夫经济学大辞典》给出的定义是："产权是一种通过社会强制而实行的对某种经济物品的多种用途进行选择的权利。"[③]

（2）国内关于产权的界定。

关于产权的概念，我国学者表述的形式较多，代表性的观点主要有以下几类：产权是除所有权以外的各项权利之和。高尚全认为，所有权制度明确归属问题，产权制度明确资源利用和使用问题。产权："财产权利的简称。产权或财产权通常有两种涵义，一是指财产所有权，即由法律加以维护和强化的最高占有权，这是产权的基本涵义；二是财产使用权、收益权、转让权和处置权，即对某种财产的实际占有权。"[④] 产权既是权利，又是规则。刘诗白也认为，"所谓产权，包括财产所有权、实际占有权、使用权和处置

① 戴维·M·沃克.《牛津法律大辞典》[Z]. 北京：光明日报出版社.1988：729

② 科斯，诺斯等. 财产权利与制度变迁 [M]. 上海：上海人民出版社.2000：112

③ 新帕尔格雷夫经济学大辞典（第 3 卷）[Z]. 北京：经济科学出版社.1992：1101

④ 林毅夫. 制度、技术与中国农业发展 [M]. 上海：上海三联书店、上海人民出版社.1994：45

权，它是具有法律赋予的社会权力的所有、占有、使用、处置关系。产权作为经济所有制关系的法律形式，即法权含义的财产关系，它是特定的生产方式下人们用来硬化一定的所有制关系、约束人们的经济行为、维护与稳定一定的经济秩序的法权工具。”① 刘世锦在《经济体制效率分析导论——一个理论框架及其对中国国有企业体制问题的应用研究》中认为，“产权可以理解为资源稀缺条件下人们使用资源的权利，或者说人们使用资源时的适当规则。产权作为一组权利，包括使用权、收益权、转让权；当构成产权的一组权利未被分解、全部集中于一个主体时的产权状况，相当于人们常说的所有权”。

产权是某个主体对某种经济物品或某种稀缺资源或某种可交易对象物的一种权利，即财产权，这种权利具有排他性。产权并不是单项权利，而是一组权利的总和，至少要包括对财产的所有权以及由其引发的占用权、使用权、处置权和收益权等。这些权利既可以统一于一个主体之上，也可以分解而属于不同的主体，即这些权利可以有不同的排列组合和制度安排。

产权制度是人们从事经济活动物质激励的一个重要部分，主要规定的是人们的剩余索取权。产权的清晰程度，规定了人们剩余索取的难易程度。产权越不清晰，剩余索取越难，从而对人们从事经济活动的努力的激励就越小。再者，由于人们从事经济活动的不断努力，使产权状态不断发生变化，因而就需要对产权不断地进行界定，而这种界定本身需要信息，因而也会产生交易成本。② 可见产权制度隐含着增长效应。

从上述“产权”概念的多重含义中，我们可以给出一个简洁的定义：产权就是对物品或对象根据一定目的加以利用或处置以从中获得一定收益的权利。它是以所有权为基础，并由所有制所决定，

① 刘诗白. 社会主义商品经济与企业产权［J］. 经济研究. 1988（3）

② 樊纲. 市场机制与经济效率［M］. 上海：上海三联书店、上海人民出版社. 1996

由法律明确规定的不同利益主体对某一财产或其他利益客体所享有的占有、使用、收益、处分和其他权利。完整产权，应该是物品拥有者对它享有排他的使用权、收益的独享权以及自由的转让权。

1.2.2.4 物权

物权（Real Right）是指权利人对于物所享有的直接占有、使用、收益和处分的权利。家庭草场承包权成了民法上的一种新的物权，占有它可以取得相应的利润，转让它要求等价的补偿。赋予牧户以处分权的意义也在于使承包者能够将承包权当作独立的交换价值进行流转。所谓草场承包经营权的物权化就是一个不断增强牧区草场承包经营权的排他性效力和支配性效力的过程。只有存在完整意义上的承包经营权，才谈得上形成草场使用权流转的市场机制。变革现行的草场产权制度要综合考虑制度的稳定性和规律性，生产力水平，变革的社会影响，公共选择的方向，国家对草场资源的宏观管理与控制能力等因素。因此，草场产权制度改革安排应采取“稳定完善所有权，强化使用权、收益权及转让权，并把使用权上升为物权”的思路。即在草场产权制度改革中不改变所有权，完善所有权者的责权利的关系，进一步明确其产权主体，在草场所有权和使用权的制度安排中，探求一种扩张草场使用权，通过草场制度法制化，确认草场使用权的物权化趋势，最大限度地弥补现存的制度缺陷。

1.2.2.5 制度与制度变迁

所谓制度（Institution）是指用来规范人类行为的规则，这些规则涉及人类的社会、政治及经济行为，或者换句话说，制度是社会游戏的规则，是人们创造的用于限制人们互相交换行为的框架（D·C诺斯，R·托马斯）。制度根据其形式可分为两种，即：由权利机构制定和实施的，由法律、法规和政策等组成的正式制度，以及由习惯、习俗和伦理道德规范等构成的非正式制度。借助于交易费用这个概念，新制度理论很明确地指出制度的功能就在于降低交易费用。制度变迁理论（Institutional Change Theory）的首要

观点是“制度决定论”，即认为有效率的制度是刺激经济增长的关键。诺斯认为，所谓经济增长就是人均收入的长期增长，而一些通常被认为是影响经济增长的因素，如技术进步、规模经济、资本积累等并不是经济增长的原因，它们本身就是增长的表现，而只有经济组织和制度才是影响经济增长的最终原因。制度变迁理论的另一个重要方面是研究制度变迁的动因及规律。对于制度变迁的动因，诺斯认为是由于新制度可以给人们带来额外的收益。一方面制度变迁的内在动力是经济主体获取最大的“潜在利润”。其源泉在于因要素价格比率、信息成本、技术的变化而引起的相对价格变化和因观念、宗教及意识形态的变化而引起的偏好变化。正是由于相对价格和偏好的变化打破了原有制度均衡，从而导致制度变迁，并认为规模经济的变化、外部成本与收益的变化、对风险的厌恶、市场不完善等许多外部性变化产生了潜在利润，而这些潜在利润难以在现有的制度安排结构中实现，从而引诱经济主体力图通过制度变迁来获取其潜在利润。[①] 可以说，新制度经济学的主线是分析制度变迁的客观需求条件。它认为潜在利润的形成是制度变迁的前提，必要条件是制度变迁的预期收益大于预期成本。另一方面，从主观供给角度看，新制度经济学者认为制度变迁的供给要依赖于创新主体的形成与创新主体之间的协调与共同努力[②]、知识基础与创新成本、社会各既得利益集团的权力结构或力量对比等因素[③]。

经济制度内在规定了经济活动的激励水平和交易成本，从而内含了增长效应。产权制度主要决定了人们从事经济活动的努力程度，决定的是对人们从事经济活动的激励水平。激励大约有两种类型：一是物质激励，另一是非物质激励。

① 科斯，阿尔钦，诺思等. 财产权利与制度变迁 [M]. 上海：上海三联书店.1996

② 道格拉斯·诺思，罗伯特·托马斯. 西方世界的兴起 [M]. 北京：华夏出版社.1989

③ 拉坦，速水. 论诱致性制度创新理论 [J]. 发展研究杂志.1984 (7)

制度变迁能调整人们发生交换的激励结构，重新确定和限制人们的选择集合，故可用来增进经济效率和社会福利，使绩效迎合偏好。从制度变迁供给者角度，将制度变迁分为诱致性变迁和强制性变迁，已较多的应用于农村土地制度变迁分析中，流行的观点是：诱致性制度变迁富有效率而强制性制度变迁缺乏效率。但研究表明，同意一致性是交易的效率评价最终的和唯一的指标，一切非一致同意的决策规则均会产生以帕累托标准衡量的非最优决策。政府与一群（个）人在制度变迁中作为参与交易的双方，交易着制度变迁这一特殊商品。交易达成与否，取决于基于各自标准的对于其绩效作出损益评判后的一方对另一方的响应。若人们一致同意对规则作某种变动，就可以肯定交易的结果必好于先前，新规则比旧规则更有效率。制度变迁的效率改变取决于制度变迁究竟是增进还是恶化了同意一致性程度。同意一致性程度增进，则制度变迁的效率增进，反之则反。西方产权理论认为产权制度是人类的一种创造，当制度变革带来的预期收益大于预期成本时，行为主体便会推动制度变迁。

草场产权制度变迁的根本动力在于降低交易成本。根据制度变迁理论，引致草场制度变迁的主要收益来源于两方面：一方面是效率方面的评价，如外部性内在化收益、降低交易费用带来的收益或市场配置收益、规模经济效益；另一方面是公平方面的评价，如规避风险带来的收益，这是草场保障功能的具体体现。因此在制度变迁过程中必然会由于损害到部分人的利益而遇到阻力，所以在选择草场制度时，必须考虑到制度变迁后的资源配置效率以及制度变迁的成本和风险。

1.2.2.6 *路径依赖*

经济学家道格拉斯·诺斯在其制度变迁理论中提出了著名的“路径依赖”（Path-dependence）思想。该思想强调“今天的选择受历史因素的影响”，是对长期经济变化作分析性理解的关键。诺斯在北京大学中国经济研究中心成立大会上的演讲中所指出的一条

最简单的解释是，当一种社会制度演进到一定的阶段，总是要受既存的文化、传统、信仰体系等因素的制约，“路径依赖”指今天的选择受历史因素的影响。这也就是草场产权制度演化到今天，我们的文化传统，我们的信仰体系，这一切都是根本性的制约因素，我们必须仍然考虑这些制约因素。

“路径依赖”原来是用来描述技术变迁过程的自我强化、自我积累性质的。此方面的开创性研究，最先是由 W. Brian Arthur 作出的。诺斯把前人关于技术演变过程中的自我强化现象的论证推广到制度变迁方面来。用“路径依赖”概念来描述过去的绩效对现在和未来的强大影响力，指出“人们过去作出的选择决定了他们现在可能作出选择的范围”，人们一旦选择了某个制度，就好比走上了一条不归之路，惯性的力量会使这一制度不断“自我强化，让你轻易走不出去”。[①] 应该说，任何一个系统在发展演变过程中都具有路径依赖的特征，制度变迁的路径依赖特征为经济的长期发展刻画了路径依赖槽。政治和经济制度可能沿着正确的路径逐渐优化，也可能沿着错误的路径，离目标愈来愈远。弄得不好，它们还会被锁定在某种无效率的状态之下，即导致低效制度均衡的长期存在。因为即使均衡是低效甚或无效的，但是由于路径依赖衍生出了维系原有制度约束的既得利益集团，使得放弃它的成本非常高昂，从而使得低效制度均衡长期存留于许多发展中国家而无法产生帕雷托最优的制度变迁。不过，制度变迁的路径依赖特征并不是历史决定论。沿着路径依赖的每一阶段都有政治和经济上的选择，只是由于路径依赖的特性，它会使得选择集合变窄，在没有外部压力和内部危机时，变革它的成本会高昂到足以阻止变革本身。[②]

自我强化机制在西藏牧区草场产权制度变迁的过程中是起作用

---

① 道格拉斯·诺斯著. 经济史中的结构变迁 [M]. 上海：上海三联书店 . 1991：1~2

② 吕爱权. 中国制度变迁的“路径依赖”探析 [J]. 山东大学学报（哲学社会科学版）. 2003 (1)：125

的，草场所有权集体所有、草场使用权等其他产权从所有权中分离出来，并实现其商品化、市场化经营是草场产权制度进一步演进的大致轨迹。因此，路径依赖理论启示我们，在创新西藏草场产权制度安排时，主张草场所有权国有或私有的思路是不可取的，切实可行的思路是在坚持草场所有权集体所有的前提下，对现有草场产权制度中诸如产权模糊、产权残缺、产权关系尚未理顺等问题，去进行一系列制度创新。

1.2.2.7 草场产权制度

根据现代产权理论，完整的产权只要求有专有的使用权、自由的转让权和收入（收益）的独享权。[①] 因此，草场产权制度也可以看成是草场使用权、转让权和收益权的集合。笔者认为草场产权制度是人们对草场资源的占有、使用、继承、管理、交易等诸方面的一套规则。草场产权制度是社会经济体制和政策的集中体现，对草场环境有巨大的影响。

我国草场产权包括国家所有制和集体所有制两种形式。国有草场，作为全民代表的国家应对其所有。但事实上，中央和地方各级资源管理部门分割交叉管理草场，这些部门再将资源的所有权分配给个人或团体，国家对草场的所有权并没有真正能体现出来。

从目前的法律规定看，草场的所有权归属全民所有或集体所有，但在全民和集体所有权的划分中，仍没有明晰的法律委托机构或法律委托机构的权限不够明确，缺乏具体的界定，由此产生了法人的侵权行为。如旗县一级政府经常以政府指令的形式获得对集体草牧场的分配或控制权利，甚至为短期的个人利益，出租开垦放牧场。从草牧场使用权证书是由旗县或乡一级政府发放这一事实，可以判断，集体经济对草牧场的占有权不仅被剥夺了，而且使用权的法律权限也流于形式。因此，没有相应的所有权，使用权就很容易

① 科斯等：《财产权利与制度变迁》［M］．上海：上海三联书店、上海人民出版社．1994

被剥夺。

西藏历史上，草场资源基本上属奴隶主、封建领主和部落头人所占有，对草场虽然管理很少，但由于人口少，饲养的家畜也少，对草场环境的影响也相对较小。

新中国成立后草场收归国有，但实际上管理权限与责任并不明确。1985年虽然发布了《中华人民共和国草原法》，对草场的产权问题有了规定，如第九条："草原属于国家所有，由法律规定属于集体所有的除外。国家所有的草原，由国务院代表国家行使所有权"；第十条："国家所有的草原，可以依法确定给全民所有制单位、集体经济组织等使用。使用草原的单位，应当履行保护、建设和合理利用草原的义务"；第十五条："草原承包经营权受法律保护，可以按照自愿、有偿的原则依法转让"。尽管法律条文中有了规定，但实际上由于草场产权属于国家，草场国有，在法制不健全、监管不力的情况下，常常造成草场管理权、保护权虚拟化，甚至给人以草场无主而利用却人人有份的感觉，草场使用者为了追求个人利益最大化，可以无度利用甚至破坏，而又不承担任何责任，后来实行草场承包，但落实的并不彻底，如有些边远、面积大、质量较差的草场，划界困难，建立保护设施更困难，如高山上的夏季放牧场，荒漠地区的大面积缺水草场，现在仍然没有承包，成了抢牧滥牧的主要对象。还有的地方，一些有权有势者或既得利益者，占有较多、较好的草场，放养更多的牛羊，不愿意将草场公平地承包到户，阻止草场承包经营权的落实。另外，草场经营权流转不畅，有能力的得不到需要规模经营的草场，无力经营的草场又不能及时合理地转让出去，草场的管理和经营水平也无法提高。在这种情况下，产权和经营权的不明晰，加上人口膨胀、家畜数量不受限制地增加等原因，半个世纪以来草场严重退化而且仍在加剧的趋势至今并未根本扭转。

1.3 文献综述

1.3.1 国外研究现状

1.3.1.1 国外现行草场制度类型

草场产权制度在牧业发展中提供了直接的经济动力源泉。因此，各国普遍规定了草场产权制度，有三种类型：一是草场私有制，日本、英国等资本主义国家属于此类；二是草场国有为主，前苏联、澳大利亚、加拿大等属于此类，草场或牧区土地属于政府所有，政府将草场租给牧场主使用，使用期限一般都比较长，如 21 年、42 年、99 年等；三是草场集体所有，大多数社会主义国家属于此类（盖志毅，2005）。

许多发达国家的草场是以公有的形式存在的，以澳大利亚的土地所有制情况为例，在澳大利亚全部土地资源中，各种类型的公有土地约占 87%，私有土地占 13%。澳大利亚公有土地的绝大部分是以出租或颁发许可证的方式交给私人使用的，也有很少一部分以出售的形式转化为私人所有。“公有私用”的具体形式在各州之间不尽相同，但仍然将草场作为公有用地。就出租期限而言，可分为永久性出租和期限性出租两种。澳大利亚、新加坡两国公有土地利用比较有效，很重要的一个原因就是它们都不同程度地采用了土地的长久性租用制，南澳大利亚出租期限从 1990 年起确定为 42 年。

再如，在英国，草场的所有制形式也在逐渐公有化，英国经济学家认为，对公共部门来说，保护某一特定用途的土地和获得改变用途控制权的最稳妥方式是从当前私人所有者手里购买，直接经营或以严格使用条件出租。

对于草场畜牧业而言，自然再生产的关键在于合理利用天然草场资源，以维持其可持续利用的能力。澳、新两国是世界上草场畜牧业最为发达的国家，处于领先地位。两国都采用以家庭为核心的

大规模、私有化牧场管理体制。澳、新两国对草场利用的科学化管理，是从注重生态效益，依法保护草场资源开始的。澳大利亚发展养羊业仅有 100 年的历史，但各种草场法规相当健全。在实施草场畜牧业集约化经营过程中，他们以草定畜，把维护草场资源、保持生态平衡放在首位，坚持以不损害生态环境为前提，增草增畜、谋求最佳的经济效益。家庭式农场平均面积在 100 公顷以上。多数在 500 公顷左右，养牛 250 头以上、羊 1000 只以上，多数大型农场牛、羊都养（陈琳，2001）。

1.3.1.2 草场产权与“公地现象”

草场是物质资料的供给者，而人是动植物资源的需求者。从供给方面看，草场与其他一切资源一样有其稀少性特征。草场面积有限，且优良草场更有限，在生产技术水平一定条件下，草场自然生产力也是有限的。从需求方面看，人的欲望是无限的，需要层次也是不断提高的。资源的有限性和人的需要的无限性之间的矛盾，是人类经济活动的一个永恒的矛盾，也是草场畜牧业经济中的主要矛盾。草场作为一个稀缺的资源，其产权界定将直接影响其使用的结果。

著名学者哈耶克在其名著《致命的自负》一书中开宗明义地指出：“我们的文明由以发生并赖以生存的那个东西，精确地说只能够被描述为人类合作的扩展秩序”，这种秩序哈耶克说应该被描述为“分立的产权”①。希腊哲学家亚里士多德曾经指出过共有资源的问题：“许多人共有的东西，总是被关心的最少，因为所有的人对自己东西关心都大于对其他人共同拥有的东西的关心。”著名生物学家加里特·哈丁的“公地的悲剧”理论指出②，当共有土地被过度放牧时，一种悲剧性的后果便要产生：“设想对所有人开放的一片牧地，可以预料每个牧人都将在这片公地上饲养尽可能多的

① 哈耶克. 通往奴役之路 [M]. 北京：中国社科出版社 . 1997

② Hardin G. The Tragedy of the Commons [J]. Science, 1968, 162: 1243～1248

牛。作为一个理性的人，每位牧人都寻求最大限度的所得。”甚至在那片公地的载畜能力已超过时，每位理性的牧牛人还将继续增加牲畜量，因为他将获得附加牛群销售的全部利益而仅承担部分过度放牧的代价。“在那里就出现了悲剧。每位牧牛人都被禁锢在一个迫使他无限制增加牛群的系统中——而这是一个极其有限的世界……一个公地内的自由使大家都遭殃”。[①] 正如联合国粮食及农业组织发表的《二十世纪末的农业》一书中所指出的“在亚洲和非洲大多数国家……草原一般是公共所有的，而牧群却是私有的，这种个人与集体利益之间的冲突会导致草原的退化”。

早在1833年威廉·福斯特·劳埃德对公地上的牲畜比私地上的牲畜弱小且发育不良的现象进行研究。研究结果他认为：“如果一个人在自己的地里放牧更多的牲口，他们消耗的口粮数量都是从原先的牲畜可获得的口粮数量中扣除得来的；并且，如果在没有更充足的牧场前，他从额外的一头牲口中得不到任何利润，以某一途径获得的收益会通过另一途径失去。但是，如果他在公地上放牧更多的牲口，它们所消耗的食物形成了所有牲口共同承担的扣除额，对别人的和对他的都一样，与牲口的数量成比例，并且只有一小部分取自他自己的牲口。”劳埃德还指出：公有化的牧场+私有化的畜群体系实际上使每一个“理性的”牧人因做错事而得到奖赏。

劳埃德的上述思想经过加勒特·哈丁的研究和阐述变得更为详尽。加勒特·哈丁认为：作为一个理性的人，每一个牧人都追求其收益的最大化，都考虑畜群中每增加一头牲畜对他带来的效用，而这种效用有一正一负两个部分。正的部分是增加一头牲畜的函数，牧人获得这头牲畜的所有销售收益，正效用接近+1；负的部分是增加牲畜造成的过度放牧的函数，因过度放牧造成的影响是由所有牧人分担，所以对于任何一个作出具体决策的牧人而言，负的效用仅仅是−1的一部分。把正负两个效用合在一起，一个理性牧人的

① 保罗·A·萨缪尔森. 经济学（下）[M]. 北京：中国发展出版社.1992

理性选择就是在自己的畜群中不断增加牲畜。这其中蕴含着悲剧。每个人都陷入一个迫使其无限扩大畜群的状态中。所有人都追求自己的最佳利益，结果大家都一起毁灭。正如“公地悲剧论”者们认为的那样：如果草场是共同的财产，牧草就会被吃光，被过度利用。因为牧户将牧畜赶到公共草场上放牧就可以提高他的个人收益，至于牧草被吃光所造成的损失，他们会设法转嫁给集体。这种悲剧不是哪一个人的罪责，而是制度本身。

科斯教授在其《社会问题成本》的著名论文也以“公地悲剧”来分析交易费用问题。他认为，如果一块土地产权不清晰或者说产权公有，所有人都有权利在公地上放牧。在这种情况下，放牧的收益归自己，放牧的成本则由大家共同分摊。在这种成本收益分摊机制下，大家都会倾向于多放牧，多获得收益。长此以往，最终会损害草场，使所有的人都受损失。

在共有产权下，由于共同体内的每一成员都有权享有共同体所具有的权利，如果对他使用共有权利的监察和谈判成本不为零，他在最大化地追求个人价值时就有可能将由此带来的成本部分地让共同体内的其他成员来承担。因而在共同体内“搭便车”的行为将不能得到有效的制止，其结果是共同体成员行为有很大的外部性，以及由此带来的资源的过度使用和效率损失。公共草场常常出现的过度放牧就是最好的例证。

1.3.2 国内研究现状

草场是宝贵的可更新资源，同其他可更新资源一样，只有在保持其生态系统平衡的条件下，才能充分发挥其资源作用和生态效益，从而达到永续利用（毛文永，1994）。草畜平衡在自然界是生态系统自我调节功能产生作用的过程。草场生产分为四个层次：前植物生产、植物生产、动物生产、后社会生产，核心是植物生产和动物生产，草畜平衡就是这两个核心系统很复杂的耦合问题。第一阶段是自然界自身的生态平衡；第二阶段是由于人类对物质过度追

求而造成失衡，需要恢复，这个时间很长；将来会发展到第三个阶段，即人、草、畜和谐协同发展。草与畜的关系实际上是协同进化的关系，草与畜是草地上两个互相依附的系统，缺一不可。草畜平衡就是要把草场生产系统中的四个层次，好比一架机器的四个轮子，和谐地转动起来，整个系统才会越来越旺盛，不会萎缩或变坏，步入有序的良性发展状态，达到草也能起来、畜也能起来的同生共荣境界（任继周，2003）。

我国牧区通过经济改革，实行了以牧民家庭经营为主的牲畜、草场双承包责任制。不少地区的做法是牲畜归户所有，草场归集体所有，并由集体负责管理。这种制度安排一方面引致牧民增加牲畜头数，扩大放牧的积极性；另一方面则引致牧民使用集体的草场"大锅饭"，他们普遍不关心草原的管理和建设，造成草场的严重超载过牧，从而对草场造成了危害（谢高地，2002）。姜恕（1988）针对内蒙古草地，指出过牧是草场退化最直接、起主导作用的因素。草场退化是指各种自然和人为因素的影响下，草场面积减少，草场土壤的沙化、碱化而使牧草产量的下降和有害植物比例的增加等等。草场产权制度与草场过度利用关系非常密切。草场退化不仅仅是一个简单的技术问题，而是技术、政策、体制乃至文化的综合征（约翰·朗沃斯，1995）。其中产权制度的不明确、不落实是造成所谓"公地悲剧"、草地退化最根本的原因。

草场"承包到户"，牧户将属于自己的草场用围栏网围起来，甲牧户的生产活动就不会影响乙牧户，使草场使用中的"责、权、利"相结合，彼此就不会侵犯，似乎做到了"产权明晰"。各地采用这一做法，几乎掀起一场声势浩大的"圈地运动"。但草场畜牧业生产力与种植业生产力存在质的差异。像耕地那样以户为单位应用到承包草地的做法是值得研究的。农村耕地"承包到户"迎合种植业的特点，所以表现出旺盛的生命力。草场畜牧业试图照搬农户模式，但与草场畜牧业的生产力特点不相一致，不仅没有形成草与

畜的良性循环发展，且引发出一些新问题。[①]

区域草场畜牧业发展制度的供给不足和滞后是诱导牧民不合理利用承包草场，从而导致天然草场退化的主要原因（赵成章，2005）。Green（1989）认为家畜过度放牧是草场退化演替的主要原因。从表面来看，似乎牧民为满足自身需求，违背草场畜牧业生产的自然规律，随意扩大牲畜饲养规模，长时间超强度利用承包草场，是导致草场过度放牧的主要原因，但是，牧区产权制度安排的合理性及政府保护天然草场生态环境的绩效，是考察天然草场过度放牧时不能忽视的一个更为重要的方面。

草场生态环境恶化的原因是多方面的，错综复杂的，除了自然因素和人为因素外，制度因素也是一个不可忽视的重要因素。因为人是“社会人”，人的行为是要受到社会规则制约的，而各种社会规则的总和就是制度。人的行为与制度安排有着密不可分的内在联系（姜冬梅，2004）。

在草场资源的利用与管理中，草场资源往往是由私人进行经营的，社会利益的极大化在这里并不现实。草场产权不清和牧民无法通过流转草场获得草场保护投资的市场收益，使牧民在草场的使用决策中不存在市场交易的价格，比较草场资源利用的社会最优模型和私人最优模型，发现两者使用者成本之间存在的较大差异，草场过度使用的外部不经济性非常强，草场无法得到持续利用。从牧民的角度来考虑，草场资源利用的目标是个人利益的最大化。拥有草场产权或产权期限相当长时，并且牧民能够在完整的草场市场上转让草场产权，这样就能使草地私人使用者成本等于社会的使用者成本，草场资源利用符合社会福利最大化的目的（张海鹏，2005）。

草场产权制度变革的核心内容是建立草场的明确产权主体，这种产权主体的具体表现形式，可以是以“户”为单位，也可以是联户、股份、租赁、有偿转让等形式（敖仁其，2006）。

① 丁恒杰. 关于草场制度改革的思考 [J]. 草业科学 . 2002 (5)

在明晰草场产权的条件下，可以形成：(1) 牧民自主保护草场生态环境的机制，做到政府想做而不易做的事；(2) 牧民集体的经济利益保护机制，排他性的产权可以使非集体经济成员不能占用草场，抑制官权在草场的寻租行为，有效地建立起草场资源市场；(3) 牧民集体内部的经济利益协调机制，我国牧区目前对承包合同执行得不够严格，使用权落实不力，应科学合理的进行草场的发包；(4) 利益主体的政治参与和对政府决策的纠错机制，明晰草场产权是形成利益主体政治参与的基础，同时，牧民也有能力参与社区环境保护决策（盖志毅，2005）。

1.3.3 研究重点

重点论述产权及草场产权的重要性以及西藏草场产权制度变迁五个阶段及变迁原因。根据产权结构，把产权制度的演变划分为“农奴主所有制”、“公有共管制”、“承包制”、“物权制”四个阶段，分析演化的原因和草场集体所有的实质。西藏产权制度起源的初始资源禀赋与初始制度体系选择之间的内生性联系。

重点分析西藏草场产权所存在的具体问题。从而提出了解决西藏草场产权问题的思路是在落实承包权和使用权分离的原则下，细化西藏草场使用权，推进草场使用权的流转。进而用《物权法》来保护牧民的私有财产权，对牧户的草场权利即草场承包权进行法律界定和保护，确立起稳定的物权形态。

1.4 主要内容与创新点

1.4.1 主要内容

西藏草场产权制度变迁轨迹及其绩效是本书的重点研究对象。西藏草场产权制度变迁轨迹如下：西藏 1951 年和平解放到 1959 年民主改革前，由于形势的需要，存在着中央人民政府和西藏地方政

府两种政权、两个社会制度的双重影响。总体来说，这一阶段西藏主要是执行和平解放《十七条协议》，暂时保存封建农奴制的社会制度。[①] 1959 年，西藏反动上层悍然撕毁《十七条协议》，发动了全面武装叛乱。西藏地方政府被中央政府宣布解散，并由西藏自治区筹备委员会行使西藏地方政府的职权，西藏进入了民主改革时期，推翻了封建农奴制度，完成了土地改革任务，在牧区，变封建部落制为牧民个体所有制，草场所有权从封建统治阶级手中让渡到了广大西藏人民手中，为藏族民族公有。民族公有制事实上等于集体产权制度，只是法律上没有作出相应的规定罢了；第三次变革，考虑到西藏当时刚刚经历民主改革，中央为西藏专门制定了“稳定发展”方针，并颁布实施了“牧区 30 条”政策，这一政策对于稳定牧民个体所有制和安定民心，促进牧民休养生息起到了较好的作用。其牧业合作化的总体进程，基本上遵循了自愿互利、典型示范和国家帮助的原则，实现了由临时合作、季节互助组和常年互助组发展到半社会主义性质的初级牧业生产合作社，再发展到社会主义性质的牧业合作社的逐步过渡。草场归集体所有，集体统一经营。1984 年 2～3 月，中央在北京召开了第二次西藏工作座谈会，在牧区实行了“牲畜归户，私有私养，自主经营，长期不变”的政策。在坚持草场等主要生产资料公有制的前提下实行的家庭自主经营责任制。1994 年中央召开了第三次西藏工作座谈会，决定采取“分片负责、对口支援、定期轮换”（对口支援时间为 10 年，每三年轮换一次）援藏方针，并开始实施草场承包。草地产权为集体所有但承包到户经营。

1984 年以后，我国广大牧区开始将牲畜“作价归户”或“无偿归户”，实行牲畜牧民家庭私有制。与此同时，在部分牧区试点草地承包经营责任制，即将草地的管理权、使用权长期固定到户或到组（联户），并可继承和转让，但这项改革直至 2005 年以后才在

① 参见姚兆麟．论民主改革前藏族牧区的牧主式经营［J］．中国藏学．1990（4）

牧区全面推行。为研究西藏牧区草场土地制度变迁史及其经济绩效，把西藏自治区和平解放以来草场产权制度变迁史分为四个时期，逐一描述并且加以评述，对草畜双承包与退牧还草政策实施前后的经济效果作分析，针对现行草场产权制度的不足与缺陷，提出制度创新思路。

本研究主要的基本思路和内容拟安排如下：首先，是对草地制度变迁及其绩效分析的理论准备，对与本研究密切相关的概念进行了界定，并对草地制度的国内外研究状况作概括性描述和简要的评论，明确了本研究的视角和主要内容，为选题的研究奠定了理论基础。其次，本书较为详尽的回顾了西藏草场制度演进过程及其特征，着重分析了各阶段草地制度的变迁的绩效。第三、四、五部分是根据对现行草场产权制度变迁的原因、路径、绩效进行现状描述和详细分析，提出现行草场产权制度存在的主要问题。第六、七部分进一步剖析草场产权物权化以及案例分析，总结经验教训，从而对已有的理论和分析进行检验。第八部分为本书的结论与研究展望。

1.4.2 主要创新点

通过对西藏草场产权制度变迁的制度经济分析所总结出的逻辑关系，理论创新主要为：

第一，西藏草场产权制度变迁轨迹，明显地显现出要素禀赋结构、技术与产权制度变迁的密切关联性。西藏草场产权制度变迁的历史，似乎表明，技术变迁和产权制度变迁都是由要素资源禀赋结构变化诱致而来。西藏草场产权制度的变迁过程，就是随着人口增长和人均草场资源下降，在要素禀赋结构变动的压力下，通过技术和制度的创新，不断实现相对丰富的要素资源（劳动力）对相对稀缺要素资源（草场）的替代，扩大资源基础，以实现社会和经济持续发展的过程。在这里，人口增长所导致的要素禀赋结构的动态变化，是产权制度变迁的内在推动力。但产权制度的绩效，包括激励

功能和资源配置功能，都要通过保护技术创新实现。人口增长会引起人均资源禀赋的减少，人均资源禀赋的下降，会使已选择的资源利用技术发生由适宜到不适宜的变化。当资源利用技术无法满足社会经济持续发展的要求时，会产生技术创新的需求，以提高特定人均资源禀赋的承载能力。但技术创新必须要获得有效产权制度的保护，只有产权制度能清晰地界定权利的区间，只有当人们在产权制度的约束下能直接感受到人均资源禀赋下降所带来的生存压力时，人们才有动力进行技术创新以扩大资源基础。如果稀缺资源的产权界定边界是不明晰的，此时，人们就不会采用技术创新去扩大资源基础，而是采取竞争性消费，使稀缺资源耗竭。因此，技术创新必须有赖于有效产权制度的保护，而产权制度的激励功能和资源配置功能也要靠对稀缺资源产权边界的清晰界定来保护技术创新得以实现。西藏历史上所有的具有经济学意义的土地产权制度变迁都显现出要素禀赋结构、技术创新、土地产权制度变迁之间的密切关联性。要素禀赋结构的变动，对适应要素禀赋结构变动的技术创新的需求，是导致产权制度变革的关键链节。

第二，和平解放后西藏草场制度发生了若干次大的变动，其中，有的是强制性制度变迁，有的是诱致性制度变迁。两种变迁都是政府供给主导型的，不过前者是制度环境的彻底改变，是政府强力推行的；后者是制度环境下的制度安排，是诱致加强制的制度变迁。前者的效果明显，如“草场的集体所有，集中经营”制度得以在西藏确立。由于西藏文化的开放性，内地的政治、经济等制度才有了可以纳入的基础，而西藏人民的群体精神，则对这一制度的巩固起着重要的作用；后者的效果则很差，至今西藏草场承包经营的完善程度还远远落后于全国牧区平均水平。西藏非正式制度对诱致性变迁方式的影响表现在草场承包经营制度的缓慢建立上。出现这种状况的原因是多方面的，其中传统习俗、伦理道德、意识形态等非正式制度的作用不可小视。由于藏传佛教世界观、人生观的深入影响，诱致性变迁的初级行动主体难以形成。同时，也由于藏人价

值取向的偏差导致财富积累的异化。本文根据西方新制度经济学派的有关理论，试图探讨西藏独特文化环境中非正式制度对其诱致性制度变迁方式的影响。鉴于非正式制度在西藏社会中的巨大作用，加大人力资源开发力度，促进西藏非正式制度的变迁，显得尤为必要。

第三，政策制度失配——牲畜与草场的承包西藏自治区是1984年在牧区实行了"牲畜归户，私有私养，自主经营，长期不变"的政策，但全面实行"草场公有，承包到户，长期不变"是在2005年。前后政策制度的出台相隔20年，就其根本原因，主要存在草场生产成本问题。草场"承包到户"后，牧民要分割草场围栏网，需进行大量投资。这种做法并非以草场利用保护和草业发展为目的，而只为牧户草场四界清晰进行空前的围栏，即增加了草场畜牧业的生产成本，同时又增加了管理和维护费用。这是牧民对所包草场围栏态度冷淡的根本原因，也不符合经济发展规律①。制度失配是造成西藏草场大面积退化的重要原因之一。

第四，在构建牧户草场使用权市场流转理论决策模型的基础上，基本结论是：西藏草场使用权市场流转面临刚性的需求约束，总体水平上呈现需求大于供给的不均衡态势。为此，需要改善草场使用权市场流转的外部条件，促进草场有效供给的形成。创造条件让更多牧民获得财产性收入的核心是推动草场要素的市场化改革。牧权交易使原本难以通过市场解决的过牧超载等草场生态环境外部性问题变得可以通过市场交易机制来解决，通过市场交易机制不仅能有效地控制载畜量和优化草场资源的配置，而且能节约大量的社会监督与交易成本。发挥草场保值增值的作用，首要任务是赋予牧民物权性质的草场产权，进而实现草场产权的商品化、货币化，促进草场使用权流转，并结合不同地区实际大力发展草场股份合作

① 保罗·A·萨缪尔森，威廉·D·诺德豪斯. 经济学（第十二版）[M]. 北京：中国发展出版社. 1992

制。针对城镇化进程中保护失地牧民财产权益的紧迫性，重要的是提高牧民在草场交易过程中的谈判地位。本书试图从实践与立法相结合的角度，提出完善草场使用权流转法律制度的对策。

第五，西藏草场资源管理制度应采取新的改革思路：为了进一步完善草场家庭承包制度，本书建议应主要由政府和管理部门承担维护产权排他性的责任；牧区的家庭承包制要有所创新，可以以家庭为单位承包，但不应鼓励以家庭为单位来利用；应在完成草场产权初始配置的基础上允许牧户自主治理，鼓励牧户合作生产；在完善草场家庭承包制的基础上，可能通过多样化的地方自主治理，实现放牧草场多功能优化管理，实现在利用前提下的西藏放牧草场的长久治理。

1.5 研究方法

（1）用新制度经济学的理论与方法分析草场土地制度变迁和改革发生的根源、它们带来的绩效以及绩效的评价。

（2）通过对西藏退牧还草政策实施前后经济效果分析对土地制度变迁绩效进行分析，找出草场制度变迁和改革对牧民、牧业、牧区经济产生的影响，影响程度到底有多大，这些影响产生的原因。

（3）材料的搜集：通过进行实地调研，检索查阅相关的资料，与乡镇领导、牧户、草场专家等进行信息交流来获得。

（4）研究中可能出现的问题，进行有针对性的调查、对比、分析和综合。

本书研究通过案例研究的方法，分析了西藏草场产权所存在的具体问题。从而提出了解决西藏草场产权问题的思路是在落实所有权和使用权分离的原则下，细化西藏草场使用权，推进草场使用权的流转。进而用《物权法》来保护牧民的私有财产权，对牧户的草场权利即草场承包权进行法律界定和保护，确立起稳定的物权形态。

认清西藏草场产权制度演进中的路径依赖关系，必须从历史线索分析入手，对其追根溯源，才能揭示中国土地产权制度演进中的路径依赖关系。因此，对西藏草场产权制度演进进行历史制度分析，对其进行追根溯源，就是为了总结提炼出一个对西藏草场产权制度变迁理解分析的理论框架，找寻和发现西藏草场产权制度演进的轨迹以及路径依赖的形成，从而为现实草场产权制度的改革提供有理论证明、事实证实的可行性参考建议。

2 西藏草场产权制度的演变逻辑

2.1 牧区的特征界定

以草场畜牧业经济活动为主的经济类型区称草场畜牧区，简称草场牧区。牧区，从一般特征上说，是指以草场为基础，以饲养草食牲畜，将牧草资源转化为畜产品的地区。牧区又有广义和狭义之分。广义上的牧区，是指具有大面积草场，饲养大量草食牲畜，成为我国大中型畜产品基地的地区。即省、自治区级的牧区，包括县级的牧区（牧业县）在内。狭义的牧区，是相对独立于农区的、以饲养草食牲畜为主业的草场畜牧业社会经济单位，主要是县的牧业（场）、村（队），它们是构成牧区社会的基本单位。

我国牧区地域辽阔，包括西藏、内蒙古、新疆、青海、四川、甘肃、宁夏、黑龙江、吉林、辽宁、河北、山西等省和自治区的266个县，有草场30亿公顷，占国土面积31.8%；总人口4700多万，占全国人口31.9%。饲养的大牲畜和羊占全国总数的1/3；牛肉和牛奶产量占1/4以上；羊肉产量占1/3；绵羊毛产量占1/2以上；山羊绒占2/3以上。牧业县的畜牧业产值一般都占农业总产值的40%左右，有些县高达80%以上。

西藏自治区于1965年9月成立，现辖阿里、那曲、日喀则、山南、林芝、昌都、拉萨7个地（市），73个县（市、区）。中央政府确定的全国266个牧业县中，西藏牧区有14个纯牧业县，24

个半农半牧县。全区人口281.00万人，其中农牧区人口225.28万人，占全区总人口的80.17%。1965到2006年，牲畜由1701万头增加到1801万头。2006年牧业产值达31.70亿元，比1965年增长18倍①。

2.2 草场资源的地位、作用与特征界定

2.2.1 西藏草场的地位和作用

在举世瞩目的西藏高原上，发育着面积约12.3亿亩（1亩＝666.6m²）的天然草场，占全国天然草场总面积的五分之一，居各省市自治区草场面积的首位。西藏天然草场面积占西藏总土地面积17.09亿亩的71.15%，是西藏524万亩农耕地面积的232倍，是1.07亿亩各类林地面积的11.4倍。草场面积在各地同类面积中所占比例之高，为全国各省、市、自治区之首。②

西藏拥有的草场类型种类亦为全国各省、市、自治区之首。草场类型丰富多样，可以说西藏草场是我国草场类型的缩影，如此众多的草场类型是我国重要的绿色基因库和可贵的景观资源。

自古以来，西藏草场是西藏畜牧业赖以生存和发展的物质基础，它与藏族人民的生产、生活和文化息息相关，对繁荣发展西藏的国民经济、加强民族团结、巩固边防都具有举足轻重的作用。以西藏草场为基础的西藏草场畜牧业一直是西藏最重要的经济支柱，草场畜牧业产值几十年来一直占农业总产值的60%左右，占工农业总产值的50%左右③，草场畜牧业在农业中的比重居全国各省、市、自治区之冠。

① 数据来源：西藏统计年鉴（2007）

② 西藏自治区土地管理局 西藏自治区畜牧局．西藏自治区草地资源［M］．北京：科学出版社．1994：6～8

③ 西藏自治区统计局．西藏社会经济统计年鉴［M］．北京：中国统计出版社．1990

2.2.1.1 水平地带性分布

西藏草场的水平分布规律受水热条件结合的影响。从东南向西北，随着气候由温暖湿润—寒冷半湿润—寒冷半干旱—寒冷干旱的变化，草场的水平分布规律大致是热性草丛类—高寒草甸类—高寒草场（在藏南各地为干草场类）—高寒荒漠草场类—高寒荒漠草场类。

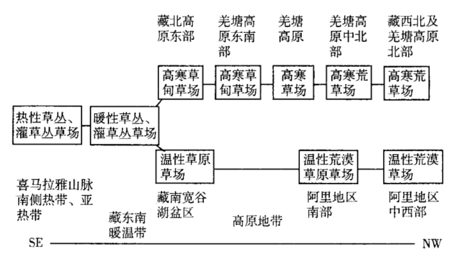


图 2.1 西藏草场水平分布规律图示

西藏草场的纬向水平地带特征，在喜马拉雅山脉南侧地区表现比较明显，在藏东南地区也有一定反映。

在喜马拉雅山脉特别是东喜马拉雅山脉南侧地区，气候暖热潮湿。在海拔 1100 米以下的河谷、山麓和坡地，发育着繁茂的热带常绿和半常绿雨林、季雨林，是我国热带雨林分布的最北限，这里的草场均为次生演替类型。

西藏东南地区，包括雅鲁藏布江下段及其支流易贡藏布、帕隆藏布和藏东三江流域下游属于山地暖温带，谷地一般多在 2000 米～3000 米间，气候温暖湿润，其地带性植被为常绿阔叶林，代表性的草场为暖性草丛和暖性灌草丛。

喜马拉雅山脉以北和藏东南森林区以西的高原草场区，大致以

东－西－西北走向的念青唐古拉山－冈底斯山脉的弧形山脊线为界，可以分为南、北两个呈纬向排列的自然区域。前者包括中雅鲁藏布江中、上游流域、藏南湖盆区和阿里地区中南部。其地势相对较低，以宽谷湖盆地貌为主，气候较为温和，属于高原温带气候，高原地带性植被均属温性草地类型。后者包括藏北东部的怒江上游流域、羌塘高原和藏西北高原。地势较高，气候寒冷，属于高原亚寒带和寒带气候，地带性植被则是各类高寒草场类型。

念青唐古拉山－冈底斯山以南的雅鲁藏布江中上游地区和藏南湖盆区，自东向西由温性草甸草场至温性草场至普兰为温性荒漠草场。再往西北至噶尔河、狮泉河、班公湖蜘宽谷盆地最干旱，其地带性草场为温性草场化荒漠和温性荒漠。

念青唐古拉山－冈底斯山以北的高原高寒区域，草场的高原地带性分布特征更加显著。在以水分因子为主导的水热条件综合作用下，高寒草甸－高寒草甸草场－高寒草场－高寒荒漠草场－高寒荒漠等草场类型在广阔的藏北高原上由东南往西北依次展布，构成了一个对比鲜明而有规律的高寒草场的高原地带系列。①

2.2.1.2　草场的垂直分布规律

西藏地貌类型复杂，地势高低悬殊，由此引起水热条件的再分配，并随着山体的升高相应地出现不同的气候带，而天然草场类型也呈现出垂直分布规律。海拔由低到高依次出现热性草丛，山地草甸，疏林草甸，亚高山草甸亚类，高寒草场类（在藏南各地为干草场类），高寒荒漠草场类垂直地带性变化（在阿里西北部为山地荒漠草场）。

由于不同山体所处的水平地理位置、地貌形态、大气环流等因素的差异，所反映的草场类型垂直变化也有所不同。东南部是以热性草丛类草场为基带的垂直分布类型，往西北依次出现有以亚高山草甸亚类、高寒草场（干草场）类、高寒荒漠（于荒漠）类为基带

① 苏大学，薛世明. 西藏自治区草地资源概况 [J]. 西藏畜牧兽医. 1993 (2)

的垂直分布类型。[①]

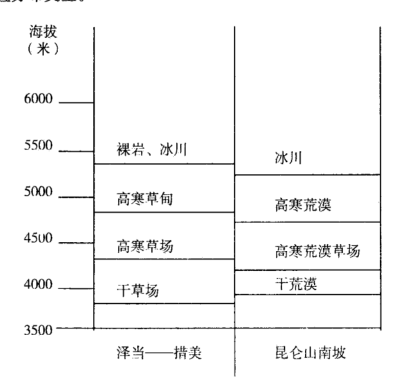


图 2.2　西藏草场垂直分布类型

2.2.2　西藏草场的特征

素有“世界屋脊”之称的青藏高原是世界上独特的生态环境地域单元。西藏作为青藏高原的主体，其特殊的生态战略地位决定了西藏高原是我国乃至亚洲的重要生态安全屏障。

西藏草场具有生态系统的脆弱性、非平衡性和灾害的频发性：脆弱性就是草场生态系统的结构、功能比较单一，易受外部环境变化的扰动、破坏。一旦受到破坏，则不易恢复到原始的群落状态。全区因农业耕作而沙化、撂荒的草牧场面积占相当大的比重，对它的治理恢复需要很长的时间、会付出很大的代价；非平衡性就是家

① 薛世明．西藏天然草场类型划分的探讨［J］．西藏科技．1989（4）

畜对牧草营养需求的稳定性与天然牧草供给过程中的季节波动性。“夏壮、秋肥、冬瘦、春死”是对草场畜牧业家畜营养非平衡性的生动形象的描述；灾害的频发性主要表现在旱灾、“黑”灾、“白”灾的频繁出现。

2.2.2.1 西藏草场的基本特点

(1) 草场面积辽阔、类型多样。

西藏草场面积为 1230 万公顷，占土地面积的 68.11%。在所辖 7 个地市中，那曲地区面积最大，面积为 513 万公顷，占西藏草场总面积的 41.65%；其次是阿里地区，面积为 323 万公顷，占 26.22%；第三是日喀则地区，为 189 万公顷，占 15.34%；第四是昌都地区，面积 86 万公顷，占 7.01%；居第五位的是山南地区，为 49 万公顷，占 4.01%；第六位是林芝地区，草场面积 39 万公顷，占 3.19%；草场面积最小的是拉萨市，为 32 万公顷，占 2.58%（图 2.3）。

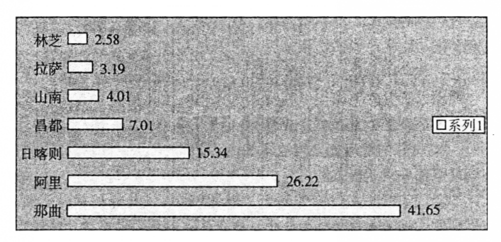


图 2.3 西藏草场面积比例图

西藏 1230 万公顷草场总面积中，除门隅地区外的草场面积为 1223 万公顷，占草场总面积的 99.37%；门隅地区草场 8 万公顷，占草场面积的 0.63%。难利用草场（除门隅地区）242 万公顷，占西藏草场面积（除门隅地区）的 19.78%；无人区草场 221 万公

顷，占西藏草场面积的18.10%。难利用草场指呈零星分布，地处边远地带的高海拔山地以及林线以上因无牧道无法放牧的高山草场；无人区草场则是辽阔坦荡的羌塘高原北部的缺乏人畜饮水草场，目前暂不能利用的缺水草场。因此，根据不同的地域和可利用性统计，有4个不同含义的西藏草场面积数。一是草场总面积（含门隅地区）1230万公顷；二是除门隅地区外的草场面积1223万公顷；三是除门隅地区外，含无人区草场但不包括6万公顷其他难利用在内的已调查草场面积1217万公顷；四是西藏自治区目前可放牧利用的宜用草场面积995万公顷。

西藏草场面积同我国其他省区比较，如以毛面积计算，仅次于新疆，居全国第二位。从有效面积看，新疆为750万公顷，西藏为995万公顷，居全国首位。

西藏草场不仅面积大，而且类型多样。从植被组成性质看，既有草场（rangeland）和荒漠，也有草甸、灌丛和森林。从气候特点分析，既有温带、亚寒带草场，也有热带、亚热带草场。然而，高寒草场居于主位，占西藏草场总面积的74.9%，为9.3亿亩。

（2）牧草产量低、地区差异大。

西藏大部分地区由于气候严寒、干燥，土壤瘠薄，牧草低矮、稀疏，因而产量普遍较低。据统计，西藏草场40%的亩产青草仅25 kg。与毗邻的青海省玉树地区相比，低4～6倍，比内蒙古锡林郭勒草原低6～8倍[①]。

产量低还反映在空间差异上。以北纬30°以北的昌都、那曲、阿里为例，随着水热条件的变化，产量从东到西显著减少。统计表明，东部昌都地区亩产青草70kg～100kg，那曲32.5kg～55kg，西部阿里地区仅7.5kg～23kg。

（3）草质较好、营养成分高。

① 中国科学院内蒙古宁夏综合考察队. 内蒙古自治区及其东西毗邻地区天然草场[M]. 北京：科学出版社. 1980

牧草品质好坏取决于营养成分、适口性和消化率。西藏草场牧草种类较为简单，主要以禾本科和莎草科为主，且叶量多、易消化、适口性好。从分析化验的120余种牧草样品结果统计，并与内蒙古地区牧草分析资料比较（表2.1），西藏草场牧草营养成分中，粗蛋白质和无氮浸出物量较内蒙古草场牧草高，粗脂肪稍低，粗纤维素接近。蛋白质是供应家畜各种氨基酸的物质基础，无氮浸出物则为家畜进行生命活动提供了能源。

表2.1　西藏与内蒙古地区牧草营养成分比较

项目 地区	粗蛋白质		无氮浸出物		粗脂肪			粗纤维素	
	<10%	>12%	>50%	>40%	>4%	>2%	<2%	>40%	<25%
西藏	14.2	67.7	22.8	83.6	11.0	86.6	13.4	41.5	26.0
内蒙古	37.4	40.7	5.3	41.3	31.7	88.6	11.4	40.7	36.2

资料来源：中国科学院青藏高原综合科学考察队. 西藏草原 [M]. 科学出版社. 1992

（4）草场利用季节明显，资源利用不平衡。

季节草场是由于地形引起气候垂直变化等原因产生的。西藏山高谷深，地形变化十分复杂。高山地区冬春严寒、风多、雪大，不能放牧，夏秋凉爽多雨，是理想的牧场；而河谷山坡地，冬春被风，较温暖，宜于放牧，从而使西藏草场形成鲜明的季节利用特点。

由于西藏高寒，冬春牧场利用时间长，夏秋牧场利用时间短，可是宜于冬春放牧的河谷滩地草场少，这样造成冷季牧场紧张，暖季牧场有余。若以充分利用暖季牧场的草场资源为准发展牲畜，则冷季牧场全年所欠缺的饲草数量是相当可观的，约为目前冷季牧场饲草总量的65.9%。因此，从西藏草场资源季节特点出发分析，不宜用年终存栏头数和纯增率作为衡量草场畜牧业发展的指标；单纯追求存栏头数，在冬春牧场紧张的西藏，过多的牲畜，造成冬春之时牲畜处于饥饿或半饥饿状况，一遇灾害性天气，造成牲畜大批死亡，从而导致草场和畜产品两败俱伤，牲畜发展极不稳定的被动

局面。

(5) 缺乏割草场。

西藏草场牧草低矮，适于放牧，而很少能被用于刈割。这种特点与我国其他地区的草场形成了明显的差别，并且限制了西藏放牧畜牧业的发展，也赋予自治区畜牧业经营的特点。

天然割草场极缺，其他饲草来源又有限，因此，广阔的草场牧区抗御自然灾害的能力很差。为了扭转这种被动局面，在水热条件较好、避风向阳、土层较厚的小生态环境内，建立以本地区野生优良牧草为主的人工草场和半人工草场，并逐步推广季节畜牧业，乃是西藏草场畜牧业发展的关键。

2.2.2.2 西藏草场的等级概况

采用植被盖度、生产净能产量和土地条件等三项指标，对西藏草场资源进行等级评价，其基本情况是：优等草场面积为836470公顷，仅占自治区草场总面积的6.7%。其中那曲居首，为633710公顷，占地区草场总面积的14.8%。良等草场总面积为3058730公顷，占自治区草场总面积的24.6%。按地区比较，昌都居首，为1339710公顷，占昌都地区草场总面积的81.0%。中等草场面积为1915240公顷，占自治区草场总面积的15.4%，按地区比较，那曲居首，为695900公顷，占地区草场总面积的16.3%。低等草场面积为6059020公顷，占自治区草场总面积的48.7%。主要分布在那曲西部和阿里地区，总面积为4728950公顷，占全区低等草场总面积的78.1%。劣等草场面积约580810公顷，占自治区草场总面积的4.7%。主要分布在阿里西部和西北部[1]。

西藏尽管有着辽阔的天然草场面积，但是这些草场的平均海拔基本上都在4500米以上，由于特殊的气候等自然环境的影响，使单位草场面积的产草率受到了极大的限制，绝大部分草场平均每亩

---

[1] 中国科学院青藏高原综合科学考察队．西藏草原［M］．北京：科学出版社．1992：64～65

产鲜草只有40公斤左右，即使优等草场也不过是一百来公斤。根据多年的实践证明，西藏的天然草场平均35亩左右才能养活一只羊。具体情况可参阅下表：

表2.2 西藏草场及草种结构

草场类型	主要牧草	植被覆盖率(%)	一般鲜草产量(公斤/亩)	占全区草场比重(%)
高山草甸草场	矮嵩草、小嵩草等	70~90	35~125	40.6
湖盆河滩草甸草滩	西藏嵩草、矮嵩草	80~90	200~300	6.8
高原荒谷草原草场	紫花针茅、固沙草	30~50	<25	37.3
山地草原草场	禾草、针茅草等	<50	25~30	8.3
高原宽谷荒漠草场	垫状驼绒藜	1~3	10	1.8
山地稀疏森林草场	毛状叶嵩草矮嵩草	80~90	>125	0.8
山地荒漠草场	驼绒藜、阿加嵩	3~5	20	2.8
山地灌丛草场	矮嵩草、毛状叶嵩草	80~90	7125	1.6

资料来源：《西藏社会经济统计年鉴·1995》

由此可见，西藏草场主要以低等草场为轴心，以良等和中等草场为骨架，优等和劣等草场比重小，呈纺锤形。从地区来看，那曲草场最好，昌都、拉萨、日喀则和山南次之，阿里最差。形成这种格局的主导因素是生态条件，即自然地理的综合因素。同样，利用和开发草场资源也必须恪守这一自然—经济规律。

2.2.2.3 西藏草场的载畜能力

西藏自治区虽然横跨热带、亚热带、温带至高原亚寒带，但毕竟低海拔区域面积小，高海拔区域面积大，位于高海拔区域的高寒草场占绝对优势。高寒草场占西藏全区草场总面积的94.94%，能承载2999.98万个绵羊单位，占全藏草场总载畜量的88.62%。

[注释：草场载畜能力（或称草场载畜量）＝（单位面积可食牧草量×草场面积×草场利用率）/（1个绵羊单位日食量×放牧天数）]。根据实验综合评定，一般来讲放牧天数为365天，西藏山地草甸型绵羊日食量为3.5公斤/只，河谷草甸型绵羊为3.0公斤/只，大牲畜日食量与绵羊日食量之比为5∶1，河谷草甸型山羊与河谷草甸型绵羊标准相同，山地草甸型山羊相当于山地草甸型绵羊的0.6倍（尚佳丽，1989）。西藏平均牧草利用率55%，为各主要草地类型的平均牧草利用率。这一数值，是苏大学等根据西藏首次土地详查资料计算整理的研究结果（苏大学等，1994）。其次是处于山地温带的温性、暖性草场，面积占全区草场的5%，合计能承载376.43万个绵羊单位，以温性草场的主体，热性草场面积很小。

西藏草场组成的这种格局，造成适合冷季放牧的草场贫乏。尽管各地将部分不适合冷季放牧的草场也用作冷季放牧，全自治区仍有3/4以上的草场只能供暖季放牧。暖季草场一般能利用120～180天，大多数约为150天左右，即全年只有约1/3的时间在暖季草场放牧。

全区冷季草场2439751公顷，与暖季草场面积之比为1∶3.36，这种现状表明，全区暖季草场面积较畜牧业生产所需要的暖季放牧草场宽余2倍左右。

冷季草场面积小，使用期长，载畜力低，而暖季草场面积大，使用期短，载畜力高。冷暖季草场分布不平衡，载畜力不协调，是制约西藏草场畜牧业生产水平提高的最主要因素。[①]

2.3　西藏草场产权制度的演变及逻辑启示

在西藏自治区，草场制度不像耕地制度那样完善，长期以来，

① 西藏自治区土地管理局 西藏自治区畜牧局．西藏自治区草地资源［M］．北京：科学出版社．1994：260～261

草场被看做是大自然对人类的恩赐，是一种公共财产，导致草场利用上多年来处于“草场无主、放牧无界、牧民无权、侵占无妨、建设无责、破坏无罪”的无序状态，形成对草场资源的掠夺式的利用。

随着人、畜、草矛盾的加剧，草场资源越来越成为牧区畜牧业发展的硬约束，建设和保护草场就成为畜牧业生产的重要内容。但在牲畜户有私养，草场公有共用的情况下，草场资源产权不明确必然造成生产者盲目发展牲畜数量和过度利用草场的偏向。每个牧户都希望别人对草场建设，而自己好搭便车，同时也怕自己建设后别人搭自己的便车，出现谁建设谁吃亏，谁不建设谁占便宜的情况，客观上草场便成为牧民争相扩大畜群规模的场所，而对草场的退化，环境的恶化却怨天尤人、不舍得投入，出现了草场只用不建的结果。

民主改革以前草场产权属于三大领主垄断，在民主改革时期实行了民族公有，牧业合作化以后产权基本上是归全民所有和集体所有，自治区成立后，在“一大二公”思潮影响下，实行单一的全民所有，改革开放以后又实行全民所有和集体所有。

从制度因素来看，和平解放50多年来，草场产权制度发生了四次大的变革。西藏1951年和平解放到1959年民主改革前，由于形势的需要，存在着中央人民政府和西藏地方政府两种政权、两个社会制度的双重影响。总体来说，这一阶段西藏主要是执行和平解放《十七条协议》，暂时保存封建农奴制的社会制度。[①] 1959年，西藏反动上层悍然撕毁《十七条协议》，发动了全面武装叛乱。西藏地方政府被中央政府宣布解散，并由西藏自治区筹备委员会行使西藏地方政府的职权，西藏进入了民主改革时期，推翻了封建农奴制度，完成了土地改革任务。在牧区，变封建部落制为牧民个体所有制，草场所有权从封建统治阶级手中让渡到了广大西藏人民手

① 参见姚兆麟. 论民主改革前藏族牧区的牧主式经营 [J]. 中国藏学. 1990 (4)

中，为藏族民族公有。第三次变革，考虑到西藏当时刚刚经历民主改革，中央为西藏专门制定了“稳定发展”方针，并颁布实施了“牧区 30 条”政策，这一政策对于稳定牧民个体所有制和安定民心，促进牧民休养生息起到了较好的作用。其牧业合作化的总体进程，基本上遵循了自愿互利、典型示范和国家帮助的原则，实现了由临时合作、季节互助组和常年互助组发展到半社会主义性质的初级牧业生产合作社，再发展到社会主义性质的牧业合作社的逐步过渡。草场归集体所有，集体统一经营。1984 年 2～3 月，中央在北京召开了第二次西藏工作座谈会，在牧区实行了“牲畜归户，私有私养，自主经营，长期不变”的政策。在坚持草场等主要生产资料公有制的前提下实行的家庭自主经营责任制。1994 年中央召开了第三次西藏工作座谈会，决定采取“分片负责、对口支援、定期轮换”（对口支援时间为 10 年，每三年轮换一次）援藏方针，并开始实施草场承包。草场产权为集体所有但承包到户经营。（见表 2.3）

表 2.3　西藏和平解放以来草场制度变迁

时间及事件 \ 制度变迁	封建部落制	牧民个体所有制	牧民集体经济	家庭草场承包经营制
时间	1951—1959	1959—1965	1965—1978	1978 年至今
事件	和平解放《十七条协议》	民主改革	社会主义改造和建设时期	改革开放新时期

资料来源：范达江．西藏草场制度变迁的实证分析 [J]．华东经济管理．2008（7）

在 50 多年的经济建设中，牧区草场产权制度几度变革，有成功的创造，也有失败的教训。下面我们就立足于 50 多年来牧区经济发展的历程，考察与分析西藏牧区草场产权制度的运行轨迹及内在规律。

2.3.1　和平解放时期：1951—1959

西藏 1951 年和平解放到 1959 年民主改革前，由于形势的需

要，存在着中央人民政府和西藏地方政府两种政权、两个社会制度的双重影响。总体来说，这一阶段西藏主要是执行和平解放《十七条协议》，暂时保存封建农奴制的社会制度。

西藏和平解放前，藏北羌塘草场和昌都、阿里的北部纯牧区实行部落制。西藏封建时期的部落，基本上是一种在地缘关系上组织起来的次生部落。在地缘关系为主的部落中，同时也存在一部分血缘关系，反映了古老氏族部落的痕迹。部落的草场分为领主占有制和部落群体共有制。部落既是纯牧区进行生产活动的经济单位，也是一种基层行政单位。西藏所有部落都归西藏三大领主管辖。三大领主占有部落的草场，但占有的牲畜比例低于部落的头人。[①]

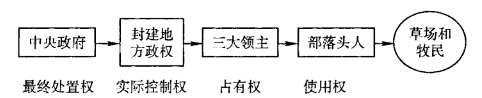


图 2.4 西藏封建部落制草场制度

资料来源：范远江. 西藏草场制度变迁的实证分析 [J]. 华东经济管理. 2008 (7)

草场是畜牧业生产的基础，是牧业经济的基本生产资料，因而，草场的所有制形式是牧区生产关系的决定性因素。西藏地方封建政权，如同对农区的耕地一样，在中央政府授权下，握有全部草场的实际控制权，亦即高一级所有权。在这里，中央政府同样拥有最终处置权，是最高所有者，可以调整实际控制权的归属。[②] 三大领主垄断全部草场的占有权，官家和僧俗领主对于牧区的领地，是通过部落管理控制的。领主领有部落，首先就是领有相应地域的土地占有权，部落牧民由此也就成了领主的属民。在部落内部，牧民使用草场一般也没有固定的划分，形式上是所有部落成员都可以任

① 多杰才旦主编. 西藏封建农奴制社会形态 [M]. 北京：中国藏学出版社. 1995：284

② 多杰才旦主编. 西藏封建农奴制社会形态 [M]. 北京：中国藏学出版社. 1995：83

意在部落草场上放牧，即所谓“集体公用制”。这种土地使用制度是集体所有制时期习惯的遗留，它的长期保留又是与牧区社会的历史发展和牧业生产的特点有关的。①

1951年，西藏和平解放，根据中央人民政府和西藏地方政府于1951年5月23日签订的《中央人民政府和西藏地方政府关于和平解放西藏办法的协议》（简称《十七条协议》），其中内容涉及：“对于西藏现行制度，中央不予变更”。这就意味着，和平解放到1959年春民主改革的近8年时间里，西藏的社会制度仍维持着“政教合一”的僧侣贵族专政的封建农奴制度，官家、贵族、寺院三大领主及其代理人（占总人口不到5%的农牧主阶级）占有西藏大部分草场和大部分牲畜等生产资料。

这一时期，在西藏现行制度没有变更的情况下，牧业政策方面主要是国家对整个西藏经济实行的帮助扶持政策，如，发放无息农贷、救济款、救灾款，无偿发放农具，派出兽防医疗人员深入农牧区免费为牲畜防治疫病，国家组织收购西藏畜产品等。

可以肯定地说，这些政策的措施在一定程度上，对促进西藏畜牧业生产的恢复和稳定畜牧业生产的发展起了积极作用，但由于农奴制生产关系没有改变，牧区社会仍处于部落制，牧业生产仍处于游牧状态，牧业生产力水平仍然十分落后。西藏和平解放到民主改革前，草场的封建部落制严重地束缚着生产力的解放和发展，畜牧业与和平解放前相比变化不大。如同表2.4、表2.5所示，从和平解放到1959年实行民主改革时，牧业总产值由1952年的9407万元增加到1959年的9713万元，增长3.3%，年均增长0.5%，年末牲畜存栏总头数由1951年的955万头增加到1959年的956万头，增长0.1%，年均增长0.02%，同一时期，农林牧渔业总产值也没有实现大的发展，总产值仅从1952年的14010万元增加到

① 多杰才旦主编. 西藏封建农奴制社会形态［M］. 北京：中国藏学出版社. 1995：84

1959年的14417万元，增加407万元。需要指出的是，由于1959年3月，旧西藏地方上层反动集团发动了全面武装叛乱，致使牲畜损失10%，畜牧业遭到严重破坏。1952年，牧业占农林牧渔业总产值比重为67.4%，说明畜牧业是西藏经济的主体，在整个民族经济中占有举足轻重的地位。

表2.4 农林牧渔业总产值 单位：万元

年份	农林牧渔业总产值	农业	牧业	牧业占农林牧渔业总产值比重(%)
1952	14010	4603	9407	67.1
1959	14417	4704	9713	67.4

资料来源：西藏自治区统计局编，2007年西藏统计年鉴，第138页

表2.5 年末牲畜存栏情况 单位：万头（只）

年份	牲畜总头数	大牲畜	牛	羊	绵羊	猪
1951	955	242	221	710	463	3
1959	956	243	222	707	474	6

资料来源：西藏自治区统计局编，2007年西藏统计年鉴，第160页

据统计，到1952年，全区牲畜总头数才974万头（只）。到1958年民主改革前夕，牲畜总头数只比1952年增加13.3%。[①]

2.3.2 民主改革时期：1959—1965

1959年，西藏反动上层悍然撕毁《十七条协议》，发动了全面武装叛乱。西藏地方政府被中央政府宣布解散，并由西藏自治区筹备委员会行使西藏地方政府的职权，西藏进入了民主改革时期，推翻了封建农奴制度，完成了土地改革任务，在牧区，变封建部落制为牧民个体所有制，发展了牧业生产互助组。

① 《西藏自治区概况》编写组. 西藏自治区概况 [M]. 拉萨：西藏人民出版社. 1984：468~469

1959年9月22日，西藏自治区筹委会制定了《关于废除封建农奴主土地所有制，实行农民土地所有制的决议》、《关于西藏地区土地制度改革的实施办法》、《关于农村阶级划分的决定》。考虑到牧区经济与农区经济具有的特殊性（主要体现在：牧业区处于高寒地带；牧业生产带有游牧性质，经营分散，抵御自然灾害能力不强；作为牧民主要生产资料和生活资料的牲畜，极易遭到破坏，且不易迅速恢复），12月23日，中国共产党西藏工作委员会（以下简称“中共西藏工委”）召开第一次全区牧区工作会议，确定党在牧区的方针政策。在牧区，中共西藏工委采取了不改变生产资料所有制，不分配牲畜的方针政策，把保护牲畜，保护草场，作为牧区长期的中心任务。对参加叛乱领主的牲畜实行“谁放牧，归谁所有”的政策，为调动牧工牧主双方的积极性，对未叛乱牧主的牲畜允许其继续占有，实行带有资本主义性质的“牧工牧主两利政策”。民主改革三年期间，多数牲畜仍由牧主掌握，牧主所有制是牧区生产关系变革过程中的过渡形式，民主改革后逐步由国家支付赎金对82万头牲畜进行了赎买。由于牧区政策的正确实施，民主改革期间，牧区实现了“人安畜旺”的局面。截止1961年底，全区牲畜总数达到1161万头（只），超过了平叛前任何一年。

在牧区进行民主改革，废除三大领主在西藏牧区的封建特权和封建剥削。三大领主霸占的草场和牧场归牧民集体使用，禁止草头税和草场、牧场的买卖行为。实行“草场公有，放牧自由”，其特点是草场公有，牲畜由牧主和牧民所有。这一经营形式在特殊历史时期，维护了牧主和牧民利益，加之其他鼓励政策，较快地促进了畜牧业的恢复和发展。[①]

民主改革末期，为贯彻执行中央关于“稳定发展”的方针，中共西藏工委于1961年召开第二次全区牧区工作会议，制定《关于

① 任洽．我国牧区畜牧业经营形式的历史沿革、分析及改革思路［J］．中国畜牧杂志．2006（10）

牧区当前若干具体政策的规定（草案）》（简称《牧区三十条》），1962年中央修改后，作为正式文件下发执行。其主要内容是：稳定牧民个体所有制和牧主所有制，至少五年不办牧业合作社；认真贯彻“牧工牧主两利”政策，允许雇用牧工和出租牲畜，发挥牧工生产积极性和牧主经营积极性；大力开展爱国增产保畜运动，认真办好互助组，积极发展生产；广泛开展自由交换，允许自由借贷，活跃牧区经济；实行轻税政策，四年内增产不增税。

牧民个体所有制制度有这样几个明显的特点：(1) 在西藏历史上，第一次大规模地在全社会范围内实行按人平均分配牲畜；(2) 草场所有者对属于自己的畜牧产品拥有完整的所有权、使用权、处置权和收益权，“四权”高度统一；(3) 这一制度本质上是个体经济，从形式到本质都没有保留公有制经济的属性。

作为这一时期整个牧区工作的纲领性文件，各级政府为贯彻执行《牧区三十条》采取了以“牧业八项措施”为主的一系列措施：一是成立草场管理委员会，保护和合理利用草场，并发动群众大修棚圈，贮草备料，防灾除害；二是逐步建立各级畜牧业管理机构，加强牲畜的饲养管理，提倡分群分类放牧，重视保护母畜和幼畜；三是建立种畜场，进行品种选育和改良，搞好牲畜的抓膘配种和安全越冬过春，强调“全配、全怀、全生、全壮”。

在牧区刚刚变革完以部落制为主的封建农奴制为牧民牧主个体所有制的畜牧业生产关系后，《牧区三十条》的及时出台和落实，使第一次当家做主的牧民群众第一次真正享受到自己的劳动成果，从而极大地激发了广大牧民的生产积极性，草场潜力也得到了巨大的释放，这一时期是牲畜数量扩张最快、超常规高速增长的牧业发展黄金时期之一。从这一制度实施的绩效来看，这一次的制度安排是符合制度变迁规律的。一般而言，制度变迁的目的是为了把潜在的利润通过新的制度安排而将其变为现实，这一制度安排显然做到了这一点。1961年西藏全区牲畜总数达到1161万头（只），超过

了平叛前的任何一年。[①] 1965 年比 1958 年牲畜总头数增长了 54.1%，平均每年增长 7.7%，每一牧业人口平均增加 3.9 头（只）牲畜，牧业产值比 1959 年增长了 84.5%。[②] 如表 2.6、表 2.7 所示，到 1965 年，牧业产值由 1959 年的 9713 万元增加到 17878 万元，增长 84.1%，年均增长 14.0%，由于这一时期全区经济工作的重心仍在农牧区，在牧业快速发展的同时，农业也得到了迅速发展，但牧业在农林牧渔业总产值中的比重仍然提高了 0.3 个百分点，继续维持着其在国民经济中的主导地位。牲畜由 1959 年的 956 万头（只）发展到 1965 年的 1701 万头（只），增长 77.9%，年均增长 13.0%。

表 2.6　农林牧渔业总产值　　单位：万元

年份	农林牧渔业总产值	农业	牧业	牧业占农林牧渔业总产值比重(%)
1959	14417	4704	9713	67.4
1965	26420	8522	17878	67.7

资料来源：西藏自治区统计局编，2007 年西藏统计年鉴，第 138 页

表 2.7　年末牲畜存栏情况　　单位：万头（只）

年份	牲畜总头数	大牲畜	牛	羊	绵羊	猪
1959	956	243	222	707	474	6
1965	1701	459	427	1229	799	13

资料来源：西藏自治区统计局编，2007 年西藏统计年鉴，第 160 页

2.3.3　社会主义改造和建设时期：1965—1978

经过民主改革后期几年的稳定发展，1965 年 9 月，西藏自治

① 多杰才旦，江村罗布主编. 西藏经济简史（上）[M]. 北京：中国藏学出版社. 2002：191

② 多杰才旦，江村罗布主编. 西藏经济简史（上）[M]. 北京：中国藏学出版社. 2002：210

区成立，同年，根据中央《关于在西藏进行社会主义改造问题的复示》，西藏进入社会主义改造和建设的新时期，开始有计划、有步骤地试办初级社性质的人民公社。考虑到牧区的特殊性，为稳定牧民生产情绪，中共西藏工委曾决定牧区三年内不办人民公社，事实上，人民公社体制在牧区的迅速推行直到 1970 年才开始。

1970 年，中央发出《关于西藏社会主义改造问题的指示》，本着中央关于“增加生产、不死牲畜”的精神及“要让社员留自留畜”等具体要求，西藏开始在尚未实行民主改革的牧区，把民主改革与人民公社体制的建立同步快速推开，到 1975 年底，全区农牧区基本上实现了人民公社化。若在靠天养畜，缺乏畜牧业大生产经验的条件下，牧区公社化运动操之过急，必将造成生产关系与生产力发展阶段的不适应，但是，西藏纯牧区一些人民公社由于地域辽阔，以及草场原因，一年四季分散游牧，名义上是人民公社，实际上还是习惯性的互助生产，不过是互助组或大互组而已，因此，牧区公社化对牧业发展本身影响不大，而是错划富牧阶级和一些地区草畜矛盾的日益突出，致使这一时期畜牧业生产发展缓慢而不稳定。譬如，在社会主义全面改造的 1971 年到 1975 年间，受“以阶级斗争为纲”指导思想的指引，错划了一批本来就不存在的富牧阶级份子，否定了《牧区三十条》的有关政策，严重挫伤了这部分牧民的生产积极性，导致牧业生产力出现一定程度的衰退。

为加快畜牧业发展，纠正“错划富牧”的失误，1973 年，西藏召开了第三次牧区工作会议，确定了“以牧为主，多种经营”的生产方针，制定并调整了一系列牧业生产和牧区工作的方针政策；另一方面国家加大对发展牧业的财力支持，开展了“牧业学大寨”运动。基于这些政策和财力的支持，西藏在牧业生产上，贯彻执行“草、水、繁、改、管、防、舍、工”牧业八项措施，在大搞围建草场、封滩育草、种植牧草，兴修草场水利、开展草场灭鼠灭虫灭毒草等力在改善草业生产条件的前提下，落实社员自留畜，调整牧业生产结构，提倡科学养畜，积极开展绵羊改良和牲畜疫病防治，

仅1973年冬至1974年春，全区灌溉草场就达900万亩，1976年全区已有改良绵羊12.4万多只，这些政策和措施促进了畜牧业走出低谷，并得到恢复发展。

如表2.8、表2.9所示，1965年至1978年间，牧业总产值逐步增长，牲畜头数逐渐增加，在1965—1970年、1970—1975年、1975—1978年三个时间段里，牧业产值增长率分别为8.2%、6.3%、18.7%，牲畜头数增长率分别为12.8%、10.3%、11.0%，可以看出，在社会主义改造时期，畜牧业生产随着牧区的政策调适历程，呈现出“V”字形发展轨迹，即牧业产值与牲畜头数增长率在政策调整的三个阶段里先降后升。需要指出的是，无论在哪一阶段，牧业产值和牲畜头数的增长率与第一次生产关系变革后《牧区三十条》这一时期的84.1%、77.9%是无法相比的，这说明，在草原潜力极度释放，草畜矛盾日益凸显后，草场承载力在技术条件不变的情况下将严重阻碍草畜两业的可持续发展。另一方面，这一时期的牧业占农林牧渔业总产值比重呈现出增减增的“N”字形轨迹。由1965年的67.7%增加到1970年的69.0%，到1975年迅速下降到60.4%，到1978年出现反弹，增加到62.2%，这是因为社会主义改造初期，由于中央和西藏对牧区实行的不同于农区的特殊政策，使得牧区受“文革”的干扰和破坏没有农区强烈和严重。而1970年西藏正式在牧区进行社会主义改造后，由于错划富牧阶级，造成牧业生产力一定程度的破坏，加上这段时期，一度强调粮食生产，不顾西藏实际情况，在农区、半农半牧区盲目地开垦草场种粮，排挤了牧业。1973年第三次牧区工作会议后，通过调整了牧业生产方针，牧业得到了一定程度的恢复和发展，但由于20世纪70年代中期以后，中央对西藏增加的大量财政支援偏重于种植业，加上畜牧业本身存在的草畜矛盾等突出问题，畜牧业基础地位已经开始动摇。

表 2.8 农林牧渔业总产值 单位：万元

年份	农林牧渔业总产值	农业	牧业	牧业占农林牧渔业总产值比重(%)
1965	26420	8522	17878	67.7
1970	28028	8671	19340	69.0
1975	34030	13364	20550	60.4
1978	39228	14657	24386	62.2

资料来源：西藏自治区统计局编，2007 年西藏统计年鉴，第 138 页

表 2.9 年末牲畜存栏情况 单位：万头（只）

年份	牲畜总头数	大牲畜	牛	羊	绵羊	猪
1965	1701	459	427	1229	799	13
1970	1919	484	452	1423	896	12
1975	2117	488	454	1611	1061	18
1978	2349	509	474	1815	1236	25

资料来源：西藏自治区统计局编，2007 年西藏统计年鉴，第 160 页

从人民公社化强制性制度变迁看，提出“统一领导，队为基础；分级管理，权力下放；三级核算，各计盈亏”的“三级所有，队为基础”的体制。从草场制度变迁来看，这些变化有：(1) 以生产队为基础的公社、生产大队、生产队三级所有，由生产队具体经营草场；(2) 生产队是草场等资产的主要所有者，是独立核算、自负盈亏的基本经济单位，每个牧户都隶属于相同的或不同的生产队，其收益直接与生产队的经营结果挂钩；(3) 生产队成为草场的产权主体，它拥有了生产队范围内的草场所有权、使用权、收益权及有限的处置权；(4) 虽然是生产队直接占有并经营着草场，但是公社、生产大队却也是草场的所有者之一，加上高度集中的计划经济体制，因而生产队的产权不仅经常受到上面的干预，而且还是残缺不全的。

林毅夫先生认为，导致这一现象的原因有二：一是该产权制度

安排对任何单个社员来说，他都不拥有相对于其他成员的对生产资料排他性使用权、收益权和处置权。在这种背景下，公有财产的收益与损失对每个当事人都有很强的外部性，这种外部性随集体经济成员扩大而加强，这导致了劳动监督成本太高；二是由于该产权制度的目标是追求将社区内的不平等减少到最低程度，因而，这种制度不提供劳动激励规则，从而出现了劳动激励缺乏的问题。

西藏畜牧业从 1973 年开始，情况有了好转。1973 年和 1978 年曾召开了全区第三次和第四次牧区工作会议，确定了牧区“以牧为主，多种经营”的方针，调整了一些牧区工作政策，落实社员自留畜，开始纠正单纯追求牲畜头数的牧业生产指导思想，提出了调整牧业生产结构和畜牧群结构，大搞草场基本建设。这些措施，使这一时期畜牧业得到较大的发展。牲畜总头数从 1973 年的 2025 万头（只）发展到 1979 年的 2349 万头（只），主要畜产品产量也有不同程度的增长，肉食增长 30%，绵羊毛增长 27.4%，奶类增长 38.3%，畜牧业产值增长 27.3%。[①]

2.3.4 改革开放时期：1978 至今

2.3.4.1 牲畜承包阶段

1978 年，西藏召开第四次牧区工作会议，确定了牧区“以牧为主，多种经营”的方针，开始纠正牧业生产单纯追求牲畜头数的指导思想，提出了调整牧业生产结构和畜群结构，大搞草场基本建设，改善牧业生产条件，坚持开展牲畜品种改良和牲畜疫病防治，提倡科学养畜。同年，自治区党委颁发了《关于牧区人民公社几个政策的规定》，要求划小生产和核算单位，扩大自留畜，加强经营管理，生产队对畜群作业组实行定产、定工、超产奖励的“两定一奖”制度，从此，牧民在发展牧业生产上有了一定的自主权，自留

① 多杰才旦，江村罗布主编. 西藏经济简史（上）［M］. 北京：中国藏学出版社. 2002：211

畜逐渐发展起来，并开始试行联产责任制。1979 年《全区人民公社经营管理座谈会纪要》对牧业责任制提出了责任到组、包产到户、专业责任制等几种形式。

1980 年，中央召开第一次西藏工作座谈会，形成了《西藏工作座谈会纪要》（以下简称《纪要（一）》）。为贯彻落实《纪要（一）》制定的方针政策，6 月 13 日，自治区党委发出《关于农村、牧区若干经济政策的规定（试行草案）》，提出实行休养生息、治穷致富的政策，概括为“放、免、减、保”四字方针。放，即放宽政策，尊重队、组、户的自主权；免，即免征农牧业税，取消一切形式派购；减，即减轻农牧民群众的负担；保，即保证必要的供应。6 月 21 日，自治区人民政府发出布告，对实行休养生息的政策作了明确规定。西藏畜牧业从 1978 年—1983 年主要是贯彻第四次牧区工作会议精神和《纪要（一）》制定的以休养生息为主的方针政策。譬如，通过贯彻第四次牧区工作会议精神提出的坚持开展畜种改良，到 1983 年，全区已有改良黄牛 2000 多头。为贯彻《纪要（一）》方针政策，1980 年人民银行西藏分行决定从 1980 年 10 月 1 日起，3 年内对农牧业贷款实行免息政策。1982 年，自治区党委和政府作出《关于延长免征农牧工商税期限的决定》。1983 年西藏农牧区普遍实行包干到户的生产责任制。

在这些政策的支持下，群众自留畜增加，开始发展家庭副业，集市贸易恢复，畜产品实行免征免购，初步确定了牧区家庭自主经营的微观经济基础，初步调动了牧民的生产积极性，促进了牧区生产力的发展。由于遭受 1980 年—1983 年连续 3 年严重自然灾害，牧业生产受到一定的影响。

1984 年，中央召开第二次西藏工作座谈会并批转《西藏工作座谈会纪要》（以下简称《纪要（二）》），加快了牧区经济体制改革步伐，进一步促进了牧民群众休养生息。为贯彻落实《纪要（二）》，同年，自治区人民政府发布布告，规定了农牧区的 9 条政策，其中包括免征农牧业税的政策期限延长到 1990 年；土地、牲

畜的承包期30年不变。自治区党委发出《关于农村牧区若干政策规定（试行）》，开始加速实行牧业生产责任制，实行“两个自主”和“两个长期不变”的方针政策，其中牧业上是“牲畜归户，私有私养，自主经营，长期不变”。1985年，自治区党委、政府制定《关于改革经济体制，加快经济发展的意见》，随后，自治区党委作出《关于农村牧区若干政策的规定》，要求进一步放宽搞活，实行以家庭经营为主，以市场调节为主，把封闭式经济转变为开放式经济，把供给型经济转变为经营型经济，认真贯彻“以牧为主，牧农林结合，因地制宜，多种经营，发展商品生产”的方针。第二次西藏工作座谈会后，西藏畜牧业指导思想由单纯追求牲畜数量转变为数量与质量并重。不仅重视牧业生产布局的调整，而且十分重视畜牧业内部结构的调整和科技服务体系的建设。按照草畜平衡发展的原则，控制牲畜存栏数，调整畜群结构，提高大畜、母畜的比例，增加畜产品的商品率，提高畜牧业经济效益。同时，国家和地方加大了对牧业的财政支持，大搞以草场建设、牲畜疫病和牲畜品种改良为主要内容的商品基地建设，促进了牧业商品生产的发展。

1980年3月，中央在北京召开了第一次西藏工作座谈会，主要采取休养生息、“放、免、减、保”四字方针以及探索和实行各种形式的牧业生产责任制。据统计，1978年—1983年，全区自留畜增加了2倍，1983年比1978年牧业产值增长17.64%，每年平均增长1.38%。

1984年2～3月，中央在北京召开了第二次西藏工作座谈会，在牧区实行了“牲畜归户，私有私养，自主经营，长期不变”的政策。在坚持草场等主要生产资料公有制的前提下实行的家庭自主经营责任制。由于采取了一系列重大举措，大大解放和发展了生产力。从1984年至1989年，牧业产值增长了60.23%，每年平均增长3.85%。畜产品产量大幅度增加，1989年与1984年相比，肉类总产量增加2.81万吨，奶类总产量增加4.70万吨，大牲畜出栏率

提高 2.03 个百分点，商品率提高 1.49 个百分点。[①]

2.3.4.2 草场承包阶段

1990 年，自治区召开了第五次牧区工作会议，会议通过《关于加强牧区经济工作的若干意见》、《关于加强畜牧业科技推广的决定》和《畜牧业"八五"计划和"九五"设想》三个文件。一是提出要在坚持家庭经营的前提下，正确处理统与分、管与放的关系，实行五统一（即统一计划指导，统一保护和建设草场，统一畜种改良，统一疫病防治，统一提供产前、产中、产后服务），纠正"两个长期不管"、放任自流的错误倾向，事实上，为扭转牧业生产长期徘徊的局面，自治区从 1989 年就决定在农牧区全面推行统分结合的双层经营体制和社会化服务；二是提出立草为业、草业先行，将草业建设摆在发展畜牧业首位的指导思想。到 1998 年末，网围栏草场面积达到 414.83 万亩，到 20 世纪末，草场灌溉面积已占到草场总面积的五分之一左右，仅 1991 年到 1999 年 6 月底，人工种草和草场建设达 21.96 万亩。

此后，为落实 1992 年《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》精神，自治区党委、政府分别在 1992 年、1994 年发出《关于进一步加强农牧业和农牧区工作的决定》、《关于加快发展农牧业和农牧区经济的 10 条决定》等政策。这期间的 1994 年，中央召开了第三次西藏工作座谈会，会后发出了《关于加快西藏发展、维护社会稳定的意见》，这次会议明确提出了要全国支援西藏，并决定由中央有关部委和各省区市帮助西藏建设 62 个项目，总投资达 23.8 亿元。这次会议是西藏发展史上又一个重要的里程碑，确定了市场经济条件下西藏工作的指导方针和一系列特殊优惠政策。在农牧业和农牧区政策方面，按照积极稳妥、循序渐进、适当变通的原则，过去给予西藏的特殊政策，能够继续执行的予以保

① 多杰才旦，江村罗布主编. 西藏经济简史（上）[M]. 北京：中国藏学出版社.2002：211

留，需要改变的，由国家采取新的优惠政策和特别扶持予以替代。藏北绒山羊基地建设是“62 项工程”中唯一的畜牧业项目，项目包括的六县一区（阿里地区的日土、改则、革吉三县，那曲地区的尼玛、班戈、申扎 3 县与双湖特别行政区）为西藏区内平均海拔最高的地区，生态平衡容易受破坏，通过项目的草场围栏、种草等建设，在一定程度上控制了草场退化、碱化、沙化，增加了草场植被，缓解了草畜矛盾。第三次西藏工作座谈会后，为加快农牧业发展，自治区党委、政府于 1996 年发出《关于加强农村牧区工作的决定》，1997 年 9 月至 1998 年 5 月，那曲地区连续降下 9 场大雪，1997 年 12 月那曲、阿里等地发生特大雪灾，给草原畜牧业造成重大损失。为解决牧民群众生产生活困难，恢复灾后牧区经济，自治区党委、政府于 1998 年 3 月底发出《关于灾后恢复牧区经济的意见》。需要指出的是，该阶段对畜牧业的重视和支持在投资力度、工作力度等各方面都不如种植业、林业和乡镇企业，加上草场载畜能力大大下降，草场改良等成本大大上升，这一时期，尽管牧业增长方式有所转变、效益有所提高，但牧业经济发展速度却下降到四个阶段中的最低水平，出现了滞涨徘徊的局面。牧业在农林牧渔业中的主体地位已被种植业取代。

进入 21 世纪，中央连续多年出台“一号”文件，对农民增收、改善农民生产生活条件、建设社会主义新农村、发展现代农业制定出台了诸多支农、惠农新政策。针对西藏农牧业和农牧区基础差、底子薄、发展落后的现状，中央多年来在政策上对自治区农牧业和农牧区给予了重大倾斜。2001 年 6 月，中央召开了第四次西藏工作座谈会，制定了 21 世纪初西藏工作的指导思想、主要任务和政策措施。2005 年《中共中央、国务院关于进一步做好西藏发展稳定工作的意见》明确提出，改善农牧民生产生活条件、增加农牧民收入，是西藏经济社会发展的首要任务……到 2010 年西藏农牧民收入要进入全国中等行列的目标任务。2006 年底，国务院制定了加快西藏发展、维护西藏稳定的 40 条优惠政策。同时，国家有关

部委和全国兄弟省（市区），为贯彻落实中央有关政策，把援藏工作重点向农牧业、农牧区和农牧民转移，在人才、资金、物资、技术等各方面给予了大力支援和帮助。据统计，仅“十五”期间，全国各省（市、自治区）向西藏农牧业和农牧区基础设施项目的投资总额达 30493 万元，比“九五”时期增长 62.1%，对口人才援助人数近 300 人。

面对新阶段的发展要求，西藏自治区党委、政府为贯彻中央关于发展“三农”工作的一系列政策，把改善农牧民生产生活条件、增加农牧民收入作为全区经济社会发展的首要任务，将资金投入、政策支持等全方位向农牧区倾斜。自治区党委、政府制定出台了《关于提高农牧业综合生产能力促进农牧民增加收入的意见》、《关于加强“十一五”时期三农工作，建设社会主义新农村的意见》，并先后提出了“稳粮、增收、调结构”、“一产上水平、二产抓重点、三产大发展”的经济发展战略；全区经济工作会议提出了扭住安居乐业，在首要任务上实现新突破的总要求；全区农村工作会议对实现农牧区工作的新跨越、推进一产上水平工作作出了全面的安排和部署，初步形成了全区支持农牧业发展的政策体系。专题召开了农牧民增收工作会议，提出了政策增收、投入增收、产业增收、转业增收、改革增收的新的工作思路。2004 年，西藏自治区党委、政府作出了实施农牧业特色产业开发的战略决策，围绕“优势区域、优势资源、优势产业和优势发展”，“集中区域、做大规模、提升质量、提高效益”的特色农牧业发展基本思路，按照“资金来源渠道不变、使用性质不变、管理主体不变”的原则，集中各涉农部门资金和技术力量，在全区范围内启动了特色农牧业开发项目。此外，西藏农牧部门根据《西藏自治区经济社会发展第十个五年计划纲要》，制定了《西藏自治区农牧业发展十五计划纲要》，提出了“以增加农牧民收入为中心，以调整农牧业经济结构、强化农牧业科技创新为重点，全力提高农牧业可持续发展能力，提高农畜产品质量和市场竞争能力，提高农牧业经济整体素质和效益”的“十

五”农牧业发展思路，明确了农牧业经济增长方式“五个转变”的战略方向和全区农牧业生产要突出实施的“五大战略”，根据区域突破的战略方针，规划了全区农牧业生产的四大区域，制定了具体措施，进一步理清了全区农牧业发展思路，为自治区“十五”农牧业发展指明了方向，提供了决策的依据和保障。

在草畜两业发展方面，坚持把畜牧业尤其是农区畜牧业发展作为农牧业结构调整的重点领域，农牧结合日益紧密，农区、城郊畜牧业发展势头强劲，草场畜牧业生产方式呈现新的变化。自治区出台的有关政策主要突出以下几个方面：一是在继续稳定“三个长期不变”政策不动摇的前提下，按照“完善统分结合，壮大集体经济，增强服务功能，推动规模经营”的要求，建立健全双层经营体制，通过资本联合、劳动联合和农畜产品联合开发等形式，发展适度规模经营，给“三个长期不变”政策赋予新的内涵。二是坚持“草场公有，承包到户，自主经营，长期不变”的方针，打破草场“大锅饭”，因地制宜，分类指导，积极推行草场承包经营责任制，初步实现了草场“责权利”三结合、“管护用建”四统一。三是加强牧业立法、强化执法。四是深化牧区流通体制改革，放开了畜产品、土特产品价格和市场。[1]

全区先后实施了牧区草场建设与游牧民定居工程、天然草场保护与建设项目、退牧还草工程、兽药 GMP 生产线改造、动物防疫体系建设等重大牧业基础设施建设项目，改善了牧民生产生活条件，在牧业增产增效中发挥了重大作用，增强了牧业可持续发展能力，拉动了牧业经济的加快发展。到 2006 年，建设人畜饮水工程 1000 余处，人工种草 150 余万亩，草场围栏 2000 余万亩。以天然草场建设与保护项目和退牧还草工程为例，坚持生态优先、草畜平衡的原则，加大了草场生态保护与建设力度，通过发展围栏封育，采取补播、灌溉、施肥、灭鼠灭虫灭毒草等有效措施改良治理退化

① 范远江. 西藏草场制度变迁的实证分析 [J]. 华东经济管理 . 2008 (7)

草场，使退化草场植被得到了恢复。现有的围栏草场比未围栏草场植被高度提高 6 厘米～12 厘米，草场植被覆盖度提高 55%以上，草场生态功能逐渐增强，产草量提高 25%～30%，退化、沙化以及草地鼠虫害得到有效控制。

为期 5 年的“西藏草场建设与游牧民定居”工程是中央第四次西藏工作座谈会确定的重点援藏项目之一。为实现自治区“十五”计划和 2010 年远景规划目标，西藏农牧部门研究分析了制约草场畜牧业发展的“瓶颈”因素，综合考虑社会、经济、生态因素，把西藏牧区草场建设与牧民定居工程作为“十五”期间重点建设项目之一。随着定居工程的实施，促进了牧民观念的转变，推动了传统畜牧业向现代畜牧业的转变，促进了项目区农牧民收入的增加，有效改善了草场生态环境，为当地畜牧业发展奠定了良好的基础。据统计，截至 2006 年全区牧民总户数为 15.5 万户、总人数为 85.42 万人，已累计实现定居的有 9.86 万户、56.54 万人。“十五”时期随着西藏牧民定居工程项目的实施，西藏 4 万多人、8000 多户牧民结束游牧生活实现了定居，农牧区长期存在的人畜混居问题得到有效解决。牧区逐水草而居的传统游牧方式得到明显转变，全区牧民定居、半定居率达 90%以上。

据统计，从 1990 至 2006 年底（详见表 2.10～表 2.11），2006 年末牲畜存栏已增加到 2438 万头（只），比 1990 年增加 187 万头（只）；2006 年末牛、羊出栏增加到 616.48 万头（只），比 1990 增加了 255.25 万头（只）；2006 年末牛羊肉总产量 21.51 万吨，比 1990 年增加 13.23 万吨；2006 年末奶类产量 27.61 万吨，比 1990 年增加 11.86 万吨。[①]

① 西藏自治区统计局、国家统计局西藏调查总队编．西藏统计年鉴［M］．北京：中国统计出版社．2007

表 2.10　农林牧渔业总产值　　　　单位：万元

年份	农林牧渔业总产值	农业	牧业	牧业占农林牧渔业总产值比重(%)
1979	40785	13340	27026	66.3
1990	195023	98138	93573	48.0
2006	704765	304974	316975	45.0
2007	798309	359382	349108	43.7

资料来源：西藏自治区统计局编，2008 年西藏统计年鉴。

表 2.11　年末牲畜存栏情况　　　　单位：万头（只）

年份	牲畜总头数	大牲畜	牛	羊	绵羊	猪
1979	2349	508	471	1816	1249	25
1990	2251	554	506	1681	1113	16
2006	2438	703	651	1703	1066	32
2007	2407	674	622	1707	1060	26

资料来源：西藏自治区统计局编，2008 年西藏统计年鉴。

（1）家庭草场承包经营责任制下的制度安排。

对牧区草场实行家庭承包责任制度，这是西藏和平解放之后西藏经济发展过程中为数不多的一次自下而上的需求诱致性制度变迁。在经历了合作社、人民公社化以及“三级所有，队为基础”等制度低效率或无效率的实践后，家庭草场承包经营责任制终于成为西藏牧区草场正式的制度安排。随着牧区改革的深入推进，草场承包经营责任制的逐步完善，“草场公有、承包到户、自主经营、长期不变”与“牲畜归户、私有私养、自主经营、长期不变”一起，构成了西藏牧区的基本政策，牧区的“两个长期不变”政策是牧区工作的基石。牲畜、草场不仅是牧民群众的生产资料，也是牧民群众赖以生存和发展的基本保障，只有坚持“两个长期不变”，才能保持牧区的社会稳定；只有先把草场承包下去，让牧民定居下来，推动传统的牧业生产方式发生变革，我们才能在更高的层次上谋求更大的发展。

林毅夫先生在分析家庭联产承包责任制高效率的原因时说："一个在家庭责任制下的劳动者劳动激励最高，这不仅是因为他获得了他努力的边际报酬率的全部份额，而且还因为他节约了监督费用。"[①] 然而，尽管家庭草场承包责任制已被证明是一种高效率的草场制度安排，但制度变迁理论告诉我们，一种合理的制度变为正式的安排后，在一定时期内，该制度的边际效用一般是递增的，而在经过一段时间之后，其边际效用很可能会逐渐下降。

（2）当前牧区草场制度变迁与安排的趋势。

家庭草场承包责任制这种制度安排，实践已经证明是很成功的，但这种制度本身还存在不少缺陷，而且这些制度缺陷主要源于外部因素对制度创新的侵蚀，具体表现为：一是牧户对承包的草场期限长短预期不足，从而影响了有效的草场投入和积累机制的形成；二是在收入、预期、风险目标的制约下，无法在更大范围实现草场资源的流转和合理配置；三是产权虽然是明晰的，但从牧户的角度而言产权却又是残缺的，从而影响了这种制度安排的绩效；[②] 四是草场按人均分配，细化了草场的经营，影响了规模经营效益。

制度创新之所以发生，在于新制度下存在着旧制度无法实现的潜在利润。制度创新的目的就是使显露在既有制度安排外的利润内部化。一个有效的制度是能够降低交易成本、促进经济合作、稳定经济预期、克服外部性、提供经济激励的制度（见图 2.5）。在草场牧户集体所有，承包经营制度改革的初始阶段，所有权改革，无论是变目前的草场集体所有为国有还是私有，都面临着巨大的政治成本和意识形态风险。在中国这样一个有着深厚小农经济传统、对草场公平占有有着强烈追求的国家，暂时撇开所有权问题而在草场使用权制度上寻求创新，这事实上是一种最优的选择。

在任何一个社会形态和社会阶段，由于社会处于不断的发展变

① 林毅夫. 制度、技术与中国农业发展 [M]. 上海：上海三联书店 . 1992：55
② 陈吉元. 人口大国的农业增长 [M]. 上海：上海远东出版社 . 1996：24

化之中，适应某一阶段或某一社会情境的制度安排必然随着社会的变化而逐渐失去作用，新的社会情境便需要新的制度安排，而由于人的认知能力、制度“发明”需要时间及新制度的启动存在时间间隔等因素，新制度不可能随着社会的变化而同步调适，因此，制度变迁的时滞性是必然的。西藏草场承包经营责任制逐步落实和完善后，牧区出现了一些如联户经营、草场出租、牲畜入股等新的生产模式。西藏进行体制改革的目的，就是要促进牧区生产方式的转变，同时也必须看到，生产方式的转变需要一个长期的过程。

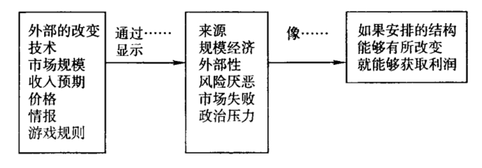


图 2.5 制度变迁路径

资料来源：范远江．西藏草场制度变迁的实证分析 [J]．华东经济管理．2008（7）

2.3.4.3 退牧还草阶段

实施退牧还草工程是党中央、国务院从我国经济发展全局考虑作出的重要决策，为恢复草场植被，进一步改善草场生态环境，从根本上解决草畜矛盾，遏制草场沙化、退化、促进草场畜牧业可持续发展所采取的一项重要举措。

根据国务院《关于加强草原保护与建设的若干意见》精神，国务院西部开发办、农业部于 2003 年 1 月 10 日召开退牧还草工作电视电话会议，全面启动退牧还草工程。实施退牧还草工程是党中央、国务院从可持续发展和西部大开发的战略高度作出的重要决策，事关中华民族的生存和发展，事关国家的生态安全、民族团结和社会安定，是一项功在当代、利在千秋的德政工程、民心工程。2002 年 9 月，西藏自治区根据中央有关部委办的安排意见，组织

力量深入全区七地（市）36个县，进行实地调查，征求各地市县意见的基础上，编制了《西藏自治区天然草地退牧还草规划》。计划在36个县实施退牧还草1121970公顷，规划总投资63.91亿元。2004年国家安排西藏自治区改则、比如和那曲三个县实施13000公顷的退牧还草项目，总投资2600万元，其中国家投资1820万元，地方配套780万元，分别占当年国家安排总规模的0.013%和总投资的0.98%。截至目前，西藏2004年退牧还草示范工程已完成全部建设任务。

西藏2005年实施了80000公顷退牧还草规模，总投资22558万元，其中国家投资16558万元，地方配套6000万元。2005年退牧还草项目建设主要内容及规模为：实施草场围栏80000公顷，其中禁牧50000公顷，休牧30000公顷，补播24000公顷；项目建设期限为2005年8月～2006年8月。2005年安排的退牧还草工程，一是突出了以那曲为主的草场重点地区；二是紧密结合草场承包到户责任制工作，优先安排了落实草场承包责任制试点县，以退牧还草项目来推动草场承包责任制的落实，实现以草定畜，草畜平衡的目标。

从2004年开始实施退牧还草工程，项目实施2年多来，农业部于2004—2006年退牧还草工程总投资50516万元，其中国家投资36986万元，群众配套13530万元，项目实施禁牧草场围栏106000公顷、休牧草场围栏77000公顷，草场补播改良51000公顷，在四个地区12个县范围内实施了退牧还草工程，项目实施区都属于高寒牧区。（各地区退牧还草情况见表2.12）

（1）实施项目，促进了生态效益进一步好转。

实施退牧还草工程后取得的生态效益有：退化草场植被得到恢复，现有的围栏草场比无围栏草场植被高度可提高6厘米～12厘米，草场植被盖度提高达55%以上，草场生态功能逐渐增强，产草量提高25%～30%，土表风蚀现象减轻。禁牧和休牧使草场得到休养生息的机会，草场生态建设使草场退化、沙化以及草地鼠虫

表 2.12　2004~2006 年西藏自治区各地区退牧还草工程情况

地区	建设地区	总投资（万元）	国家投资（万元）	群众配套（万元）	禁牧草场围栏（公顷）	休牧草场围栏（公顷）	草场补播改良（公顷）
那曲地区	那曲、比如、聂荣、班戈、安多等县	20195	14712.5	5482.5	43000	32000	18700
阿里地区	改则、革吉、日土等县	13925	10362.5	3772.5	29500	21500	13500
拉萨市	当雄、林周等县	6915	5077	1837	14000	10000	7900
日喀则地区	仲巴、昂仁等县	9165	6727.5	2437.5	19000	13500	10400

资料来源：2006 年 9 月西藏自治区农牧厅.《关于区农牧厅实施草场建设与游牧民定居工程和退牧还草工程情况报告》整理。

害达到有效控制。生态效益主要体现在以下方面：一是通过项目草场建设，可调节区域小气候，改善生态环境，扩大绿色覆盖面，净化空气，增加高原空气含氧量，提高人和生物的生存量；二是退化草场围栏封闭后，使草场得到休养生息，草场生产得到大幅度提高，可载留雨水，吸收水分，涵养水源；三是降低地表径流，减少水土流失，过牧放牧草场在暴雨冲击后地有 47%~65%雨水流失。通过对天然草场的阶段性禁牧和重要水源涵养地的保护，可以较大幅度地提高项目区植被覆盖度，减少雨水对地表的冲击，减少水土流失，有效抑制项目区河流的含沙量，减少土壤风蚀，防止土壤沙化，遏制草场退化趋势。四是遏制鼠虫害肆虐，恢复草场多样性，通过工程实施，辅以草场综合治理，在一定程度上可有效抑制项目区鼠虫害的蔓延。植被得到恢复，产草量得到提高，同时有利于动植物及菌类的生长繁殖。项目建成后将有效遏制草场生态不断恶化的不良局面，为各种野生动植物资源提供良好的栖息生长环境，使这一区域成为“野生动植物天然的庇护场所”、“生态物种基因库”，保障国家生态安全，这将对中国乃至全世界作出巨大贡献。

（2）实施项目，促进了社会稳定、农村繁荣。

一是加强民族团结，维护社会局势稳定，为加快社会经济的发展创造良好的环境。通过该项目的实施，增进了内地与少数民族地区的经济交流和技术合作，增强了党和人民的联系，对于维护祖国统一，加强民族之间团结，维护边疆安定团结的政治局面具有重大意义。项目的实施也进一步繁荣项目区经济，使经济落后、生态恶化的草场不复存在，而是绿草茵茵、充满生机的集约化畜牧业，为促进牧业经济的发展创造有利条件。

转变当地的生产方式和生产观念。将逐步改变牧民群众靠天养畜、只索取不投入的牧业生产方式，并能起到示范作用，广大牧民群众能深刻体会到新的牧业生产技术和新观念，科学的管理模式带来的实惠。有力推动牧业生产方式和生产观念的转变，而且效果必定很明显。增强牧民的收入，增强牧民脱贫致富能力。项目实施后，项目区广大牧民将逐步摆脱贫困。同时，通过禁牧休牧，可迫使富余的农牧民群众劳动力向二、三产业转移，如二、三产业的发展和人口的合理流动，从而促进牧区的社会发展，为草场畜牧业的发展打下坚实基础。

项目的实施，促进了农村经济发展、农牧民增收。农牧民收入得到大幅度提高。退牧还草工程实施后，生态环境得到改善，对增加农牧民收入，提高农牧业综合生长能力，实现全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会，都具有十分重要的意义。

二是通过项目实施可以解决目前家畜超载过牧现状，使退化草场得到治理和恢复。家畜死亡下降 0.6%～1%，牲畜出栏率提高 4%～8%，项目区牧民户均增收 840 元～1935 元。

草场退化、沙化得到有效遏制。实践证明，围栏建设后，在禁牧区第 3 年就产生明显的生态效益和经济效益。退化草场产草量从 13.33 公斤/亩～26.6 公斤/亩提高到 26.66 公斤/亩～80.4 公斤/亩，提高近 1 倍以上。

提高抵御自然灾害的能力。实施退牧还草工程后，天然草场的生产能力得到提高，增强了抵御自然灾害的能力，减少了牲畜冬春

草季节的掉膘死亡和死亡率。实施退牧还草，可以减缓草场退化速度，提高草场产草量和牲畜出栏率，减少成畜死亡数和减少抗灾损失投入。此外，通过禁牧、休牧有效地减轻草场退化的速度，使广大群众的生产和生活免遭损失，以及社会安定等所产生的直接和间接经济效益，这笔巨大的社会财富，对于加快西藏畜牧业的发展和畜牧业经济的跨越式发展将产生促进作用。

三是宣传发动到位，力求使农牧民领会退牧还草等重大项目实施的重大意义。使基层广大干部群众明确认识到，实施退牧还草工程是振兴民族经济、促进草场牧区经济社会可持续发展的战略任务，是加快天然草场植被恢复、维护国家生态安全的重要举措，是促进草场畜牧业生长方式转变、增加农牧民收入的有效途径。

四是实施退牧还草工程与落实完善草场承包经营责任制工作相结合。退牧还草工程与草场承包经营责任制工作密切相关，相互促进。2006 年全区 26 个县全面开展了责任制的落实完善工作。自治区明确强调，要开展以草场承包到户，推进牧区经营为主的基础设施建设。一方面全面落实了退牧还草工程的各县项目措施，另一方面详细制定了《草原家庭承包实施细则》、《草原承包经营权流转暂行办法》、《草畜平衡管理办法》等规章，坚持草场承包一块，落实围栏一块。较好地做到了两项工作统筹部署、协调推动。通过退牧还草工程的实施，较好地解决了草场承包经营责任制落实过程中的围栏隔离、四至界限确定等问题，促进了责任制的顺利推进；通过落实草场承包经营责任制，激发了群众建设草场的积极性，呈现出群众主动出资，开展配套建设的可喜局面。

五是实施农牧业项目与提升畜牧业经济素质和效益、推进牧区就业结构和产业结构调整相结合。提高农牧业生产经营水平，优化产业结构，改善生态环境，开拓农牧民增收渠道和增加农牧民收入，在抓好项目建设的同时，高度重视畜牧业经济增长素质和效益的提高，大力开展牲畜短期育肥、暖季出栏，探索推进畜牧业集约化经营，积极引导群众发展第三产业、开辟就业新渠道，这些举措

受到了群众的称赞。[①]

2.3.5 产权制度变迁的逻辑启示

（1）牧区草场制度的变革与创新，必须立足于牧区生产力发展实际，才是可行的、有效的。

牧区草场制度的变革与创新，本质上讲是牧区围绕草场而产生的生产关系的一种调整，而任何生产关系变动的动力与依据均来自于生产力发展的内在要求。因此牧区草场制度的变革与创新，必须立足于当时当地牧区生产力发展水平，适时反映牧区生产力发展的内在要求。唯有如此，才能充分发挥草场及其他生产要素本身所蕴含的经济潜力，使牧区草场制度的变革与创新合理化、规范化；反之，任何违背、脱离牧区生产力而进行的草场制度变革，都无益于牧业生产的正常发展。这一点从西藏牧区草场制度的运行中可以得到正反两个方面的有力佐证：民主改革始初的牧民牲畜私有、草场民族公有、分散自主经营的制度模式虽有其局限，但它基本上反映了当时牧区生产力的发展水平，因此极大地推动了牧业生产的恢复性发展；而随之建立的草场和牲畜集体所有、集中统一经营的制度模式，虽然我们的主观愿望与理论设计是正确的，而且也是必要的选择，但由于它是在很大程度上脱离牧区生产力发展实际而进行的生产关系的超前变革，因此其政策效果的实现缺乏应有的可能性与可行性，从而导致牧业生产的长期波动徘徊与缓慢发展。1984 年西藏确立的牲畜归户以及后来的草场两权分离、牧民承包经营制度，虽然在目前的运行中存在这样那样的局限与不足，需要我们从不同方面进行必要的适时的优化，但从根本上讲它是西藏牧区现实生产力发展所要求的较好的草场制度。而目前西藏牧区草场制度正向着草场产权主体多元化、草场经营规模适度化、草场配置方式现

① 2006 年 9 月西藏自治区农牧厅.《关于区农牧厅实施草场建设与游牧民定居工程和退牧还草工程情况报告》

代化的方向发展，也恰恰证明了是牧区社会生产力进步的要求而作出的明智判断与选择。

（2）尊重牧民选择是牧区草场制度确立与选择的基本原则。

牧民是牧业生产的主要承担者，由牧民组成的牧民家庭组织是任何牧区草场制度变革与创新的主要运行载体。因此，牧区草场制度的变革与创新是否合理、是否成功的一个重要判别标准，就是看这种创新是否最大限度地尊重了牧民的选择与切身利益，是否较好地反映了牧民家庭经营的正常要求。牲畜牧民私有、自主分散经营以及 1984 年西藏确立的牲畜归户以及后来的草场两权分离、家庭承包经营的运行模式之所以有效，根源就在于它们是在牧民自愿互利基础上产生的，它的运行能最大限度地调动牧民家庭的生产积极性与经营的主动性；而在西藏牧区经济生活中长期占统治地位的牲畜集体所有、草场集体所有、集中统一经营模式之所以未能保证西藏牧业生产持续稳定发展，其原因也恰恰在于它在很大程度上违背了当时牧民的主观愿望，侵犯了牧民切身利益，从而使牧民丧失了应有的主动性、自主性与选择权利，结果必然是牧民生产热情的低潮、草场投入产出率的低下、牧业生产发展的迟滞。

（3）草场经营规模不应作为牧区草场制度创新的主要目标，牧区草场制度变革与创新的基本宗旨是草场资源的优化配置与草场投入产出效益的提高。

草场经营规模作为牧区草场制度变革与创新的一个有机组成部分，作为量化标准，它只能是提高牧区草场制度运行效率与创新效果的一种途径与手段，其本身并不是一种经济目的，而是达到某一特定目的的基本手段。牧区草场制度变革与创新的最终目标应该是追求草场资源的优化配置与草场投入产出效率的提高，因此在现实的牧区草场制度的变革与创新过程中，对于草场经营规模的追求应立足于牧区生产力发展水平，不应把它作为基本目标来追求，否则草场制度的有效运行目标就很难实现。

（4）牧民与草场产权的有效结合，是牧区草场制度有效运行的

重要动力。

在社会主义市场经济条件下，产权的拥有仍然是牧民生产积极性的内在动力源。牧区草场制度的改革与建设，应适时适度地选择牧民与草场的结合方式，使牧民家庭拥有足以最大限度地调动其生产经营积极性的草场产权要素。尽管牧民与草场产权最彻底的结合（即牧民草场私有制）不完全适合中国国情，而基本割裂牧民与草场产权的必要联系或者只保留牧民在草场上的劳动权利，则无论如何不能看做是社会主义牧区草场制度的特征所在。民主改革始初的牧民私有私营方式，虽然有其不可否认的内在局限，但由于实现了牧民与草场的直接结合，牧民拥有最充分、最彻底的草场产权，才使牧业生产得以迅速恢复与发展，这就从一个侧面反映了草场产权关系对牧民的重要性，反映了牧民与草场产权的结合是牧区草场制度效力发挥大小的关键所在。而后来推行的牲畜与草场集体所有、集中统一经营模式之所以未能实现预期目标，关键点也恰好在于割裂了牧民与草场的内在联系，剥夺了牧民对应有草场产权的要求与拥有。西藏 20 世纪 90 年代中期以来又通过草场产权的适度分离，使牧民与草场产权的联系逐步完善与优化，重新激发了广大牧民的生产积极性。由此可见，任何牧区草场制度的变革与选择，必须注重牧民与草场结合方式的选择，注重牧民与草场产权的联系途径的设计，这是关系到牧区草场制度运行效率的重要环节。

（5）牧区草场制度的变革与选择，必须有相应的组织保障与支持。

牧区草场制度的创新是一个深刻的生产关系的再调整与重新组合的过程，因此除了要有政府有效的支持、牧民主动的响应之外，还必须要有组织上的配套改革与支持，唯有如此，才能协调好牧区草场制度变革过程中宏观决策与微观运行的关系，使牧区草场制度的变革与创新形成了一个良好的同向循环系统。因为“评价效率的唯一指标是同意的一致性”，“至少一方不同意的交易比双方都同意

的交易所产生的总效用要低”①。西藏民主改革始初牧区牲畜与草场私有私营模式与1978年以前的牲畜与草场集体所有、集中统一经营模式之所以效果不佳，一个重要原因就在于前者的变革与创新缺乏组织上的支持，而后者的变革与创新则是组织支持不规范与不合理所致。1982年政府将人民公社体制进行了改革，适应了草场承包制运行的内在要求；同时，为了进一步完善草场承包制，设立了以草场公有制为基础的地区性合作经济组织，从而为牧区草场制度的有效运行提供了必要的管理、协作与服务，保证了牧区草场产权利益，减少了行政命令与强制干预行为的发生。虽然从目前情况来看，西藏牧区草场制度变革与运行的组织构建及再造存在不少需要进一步改革与完善的地方，但从长远的发展视角来看，组织的支持与协调，是西藏牧区草场制度变革与创新的重要组成部分。

（6）家庭经营是牧区草场制度变革与创新的主要运行载体。

在牧区草场制度的变革与运行过程中，虽然各有特点，但家庭经营作为牧区草场制度的运行载体这一点却是共同的。在西藏同样如此，特别是由于西藏牧业生产的自然、经济、历史条件，以及西藏牧民家庭与牧区草场特有的情感，更决定了在西藏牧区草场制度创新与运行过程中，家庭经营的主导与基础地位。民主改革五十年来牧业生产正反两方面的经验教训也充分证明了这一点。在西藏牧区草场制度变革与运行的三种基本制度模式中，牧民草场私有、自主分散经营与草场两权分离，家庭承包经营之所以深受牧民欢迎，从而推动牧业生产的发展，一个重要动力就是来自于牧民家庭经营的主导地位；而草场集体所有、集中统一经营模式之所以效率低下，从而导致牧业生产发展的波动与迟滞，根源又恰恰在于它彻底否定了牧民家庭经营的主导地位与基础作用。由此可见，牧民家庭经营在牧区草场制度变革与创新系统中的地位与作用如何安排，是判断一种牧区草场制度是否合理的重要标志。

① 盛洪．市场化的条件、限度与形式［J］．经济研究．1992（11）

3 西藏草场产权制度变迁的原因分析

西藏牧区草场制度变迁经历了曲折的发展历程。例如，民主改革建立的牧民个体所有制对恢复生产起到了积极作用，但却被匆匆而来的合作化运动所取代；具有明显空想主义色彩的人民公社体制，在当时却被当作向共产主义过渡的最好形式付诸实践；低效率的人民公社制度维持长达二十多年，而包产到户后短短十多年里又一下涌现出多种制度安排，等等。在这些过程中有许多问题让人难以理解，要解释其中的原因或者要揭示其背后的一般规律，需要找到一些能够一以贯之的分析工具，并通过这些工具将牧区草场制度变迁中起作用的一般性因素提炼出来，研究这些因素在不同阶段的变化以及这些变化与制度变迁的关系。通过对牧区草场制度变迁的观察，笔者发现交易费用始终是与牧区草场制度密切相关的一个主要因素，尽管交易费用不可能量化，但作为一种思路或方法，将交易费用引入牧区草场制度变迁的分析应该会有所收获；牧区草场制度的每一次变迁都始于原有制度的外部利润，这说明牧区草场制度变迁也应该可以用诺斯的制度变迁理论来加以解释。基于上述两个方面的认识，笔者选择交易费用理论和制度变迁理论作为理论分析工具，对西藏草场产权制度变迁的原因进行分析。

3.1 推动西藏草场产权制度变迁的因素

笔者认为，西藏草场产权制度变迁经历四个时期，是三大因素推动其变迁的。第一，草场退化、沙化；第二，人口增加；第三，经济发展。

3.1.1 草场退化沙化

（1）自然因素：

①自然条件严酷，草畜矛盾突出。

西藏地处高原，自然条件严酷，冷季漫长，草场以高寒类型为主，牧草生长期短，造成草场季节性生产与牲畜饲养需求严重失衡，草畜矛盾突出。目前西藏天然草场沙化、退化十分严峻，全区草场退化面积已达 6.4 亿亩，其中严重退化的草场面积约占总面积的 30%左右。尤其是以那曲为主的藏北草场退化更为严重，退化草场面积已达 2.05 亿亩，约占当地草场面积的 49%；而日喀则地区，由于沙化、鼠害、人为等多种原因，全地区 95%可利用草场不同程度的有所退化，并仍以每年 1%的速度递增，目前重、中度退化面积已达 5,000 万亩，占可利用草场面积的 35%。草场退化已经成为困扰畜牧业发展、危及生态环境和国家民生的重大问题。如西藏那曲地区，其高山草甸与高寒草场两大类草场的平均年产草量由 20 世纪 60 年代的 184 公斤／亩、78 公斤／亩，分别减少到 20 世纪 90 年代的 73.8 公斤／亩、34 公斤／亩，减少了 50%～60%；牲畜个体生产能力也明显减少，牛胴体重减少近 50%，酥油产量减少 5 公斤／头，绵羊毛产量减少近 0.25 公斤。据不完全统计，全区退化草场涉及县级行政区 22 个，所造成的直接经济损失每年约达 8 亿多元。[①]

---

① 2003 年 9 月全国政协委员会办公厅：《关于西藏自治区草场保护与建设的调研报告》

②西藏自然灾害的频繁，草场生产能力下降。

导致草场变迁的最主要方面是气候因素，气候条件对植被生长起着决定性的作用。西藏是一个多灾、易灾地区。据近 40 年来的气象统计资料表明，平均每 10 年发生一次大面积的雪灾，每 5 年有一次中型雪灾，年均 8 级以上大风日数达 30 天以上，加之鼠类活动猖獗，草场虫害时有发生，使本身脆弱的生态环境日益恶化，严重威胁人类的生存和发展。

（2）人为因素：

沙化是荒漠化的一种类型，是指原来的非沙漠地区由于人为活动的加剧，在风力作用下，导致沙质地表出现了以风沙活动为标志的类似沙漠景观的一种土地退化过程。干草场和荒漠草场地区具有各种潜在的荒漠化因素，诸如气候干旱多风、地表组成物质有深厚舒松的沙质沉积物等。由于受温室效应、鼠虫危害、超载滥牧等影响，西藏局部地区早已出现草场退化和沙化现象。据资料介绍，“西藏现有草毒乏生的轻度退化草场 7,870.6 万公顷，严重退化草场 450.23 万公顷（其中沙化 80.04 万公顷、鼠害 333.5 万公顷、开荒破坏 33.35 万公顷），合计退化草场面积 1237.29 万公顷，占可利用草场面积的 21.32%”。[①] 这样的结果，一是草场的产草能力严重下降，如“那曲的高寒草甸与高寒草场两大类草场的平均产草量从 20 世纪 60 年代的 2760 千克/公顷与 1175 千克/公顷，分别减少到 20 世纪 90 年代的 1107 千克/公顷与 511 千克/公顷，减了 50%～60%”。[②] 二是抵御灾害的能力减弱，“白色恐怖”发生频率增多。在西藏主要牧区，干旱及重大雪灾的发生频率已从六七十年代的 5～8 年提升到八九十年代的 3～5 年，而中、低程度的雪灾几乎年年都有发生。如果不寻出根本原因，继续漠视草场生态环保，

---

① 肖怀远. 西藏畜牧业走向市场的问题与对策［M］. 西藏：西藏人民出版社. 1994：141

② 洛桑·灵智多杰. 青藏高原环境与发展概论［M］. 北京：中国藏学出版社. 1996：150

那么必将陷入“草场退化、沙化—产草、抵御灾害能力下降—草场退化、沙化……”的恶性循环中。由此产生的直接后果是草场生态更加脆弱，这将严重影响和制约西藏草场畜牧业的现代化发展。

因此，人为的不合理干预就成了荒漠化的诱发原因。草场退化的总的表现是植被衰退，产草量降低，有毒有害及劣等草滋生，风蚀沙化，水土流失，土地盐碱化，放牧家畜体重下降，鼠虫害猖獗，草场生产力受到极大破坏。

根据2003年9月全国政协委员会办公厅向中共中央办公厅、国务院办公厅报送的《关于西藏自治区草场保护与建设的调研报告》和《西藏自治区天然草地退牧还草规划》对7个地（市）进行实地调研资料，全区草场退化面积已达6.4亿亩，占全区草场面积的51.45%（详见表3.1），荒漠化、盐渍化、鼠虫灾害、草场人为破坏等问题严重，与1989年草场资源调查资料比较，13年间增加了4.60亿亩，是1989年的2.4倍，其中严重退化的草场面积占草场总面积的30%左右。[①]

表3.1　西藏自治区有关区县草场退化面积　　单位：万亩

地区	县	草场总面积	草场可利用面积	退化面积
那曲	那曲	2080.7295	1872.6705	13006605
日喀则	昂仁	2863.5885	2753.337	826.0005
昌都	丁青	1041.7995	687.3	490.32
阿里	改则	11699.689	9131.2995	5253.4095
拉萨	当雄	1037.55	937.2555	150.0
林芝	工布江达	698.442	675.603	58.60566

资料来源：根据《西藏自治区特色畜牧业产业化发展规划（2006年—2010年）》饲草饲料生产与加工专题研究报告整理。

---

① 国务院西部地区开发办利用国家开发银行支援贷款支持课题：西藏自治区特色畜牧业产业化发展规划（2006年—2010年）[M]. 西藏自治区实施国家西部大开发战略领导小组办公室，西藏自治区农牧科学研究院畜牧兽医研究所，四川省畜牧科学研究院. 2006

人为因素的主要特点如下：

第一，草场产权不明晰——草场保护和建设滞后、资源配置不合理、效率低。

明晰初始产权，源于草场资源的稀缺性。科斯指出："人们通常认为，商人得到和使用的是实物（1公顷地或1吨化肥），而不是行使一定行为的权利。我们会说某人拥有土地，并把它当作生产要素，但土地所有者实际上拥有的是一定行为的权利。"① 产权是指"使自己或他人在交易中形成一种合理的预期"②。现代经济产权的理解不仅限于所有权的各项权能，即主体对财产的占有、使用、收益和处分权，还包括基于财产权的种种非物权。③

产权是一个外延很广的经济学概念，它是由多种权利组成的权利束，且具有可分解性。如草场产权可由占有权、使用权、转让权、收益权、调控权等权利组成。所以只要将属于草场产权的各项权利明确清晰到牧户，就可以认为做到了草场产权清晰。因而草场产权清晰所包含的内容要比草场"承包到户"丰富得多。④

草场制度改革的根本问题是草场产权制度的建立。建立草场产权制度就是要制定调节因草场利用而产生的经济关系的一系列行为规范，从而明确产权构成及各行为主体的权利和义务⑤。根据此行为规范决策，获得合理的预期效果，并使草场制度改革及运行的成本最小，草场资源配置的效益最大化。20世纪90年代中期以后，西藏开始对草场进行产权改革，由于牧民对草场承包责任制态度的转变需要一个过程，可以说，草场承包工作从宣传发动到承包到户

---

① 斯韦托扎尔·平乔维奇. 产权经济学 [M]. 北京：经济科学出版社. 1999

② H. Demsetz, Toward a Theory of Property Rights, American Economic Review, Voll57：347~359

③ 杨明洪. 农业增长方式转换机制论 [M]. 成都：西南财经大学出版社. 2003：255

④ 丁恒杰. 关于草场制度改革的思考 [J]. 草业科学. 2002 (5)

⑤ 曹晔. 市场经济体制下特区草地资源经营机制初探 [J]. 中国草地. 1994 (6)：53~56. 71

是一个比较漫长的过程。虽然目前一些地区已将草场承包给牧户经营，但多数地区的草场还是公有共用制。民主改革 40 多年来，由于草场产权不明晰，在生产实践中很难调动牧民群众学习先进草场管理技术的积极性，“重牲畜、轻草场”、只管放牧不管养草的恶性掠夺型生产方式对草场只有无度索取、忽略维护，更不用说投资建设，除了国家有限的投资，难以吸引国内外资金与技术投资维护草场，致使草场建设和保护严重滞后，造成草场超载，植被破坏，产草量降低，并最终使草场退化、沙化。草场产权不明晰，同时也扩大了贫富牧户的资源占有差距，富裕牧户牲口多，占有草场就越多，致使草场资源配置不合理。长期的草场公有制也难以利用市场机制有效配置草畜，使产权交易失去基础，阻碍了种草和畜牧专业户的分工和发展。西藏草场产权问题不解决，草场畜牧业现代化将无从实现，随着人口增长，西藏生态环境也将面临更加严峻的挑战。

第二，草场畜牧业商品经济不发达、社会服务体系不健全。

西藏草场畜牧业管理粗放，出栏率很低，1998 年全区出栏率平均约 20%（其中牛 12%，羊 24%），畜群周转慢，停留在封闭式、自给自足的落后状态，畜产品商品率极低。至今未能改变逐水草而居、靠天养畜、掠夺式的经营方式，对草场不投入、少保护、不建设。西藏草场畜牧业已成为全国畜牧业生产方式中最粗放、最原始的产业部门。

3.1.2 人口增加

在导致西藏草场减少的人为因素当中，人口的不断增加而造成的对草场资源的持续压力是根本的原因。由于人口的迅速繁衍，使整个社会对于草场资源的需求越来越多，必然导致对于草场资源的严重破坏。

西藏牧业人口增长过快。紧随牧业人口的增加，牲畜数量亦快速增长，从 1959 年民主改革时期的 995.6 万头（只）增加到 1999

年的2290万头（只），使畜均占有的草场面积由20世纪50年代的15公顷羊单位，降至当前的4公顷羊单位。牲畜对于牧民而言既是生活资料更是生产资料，为了生存，为了延续生产，必需保留足够的数量，因而惜杀、不愿淘汰牲畜的思想很普遍。据调查，纯牧业的当雄县，32年间牧民人均拥有的牲畜数维持在20个羊单位左右，没有太大变化[①]。每增加1个人，要增加20个羊单位的草场承载量，畜均占有的草场面积随之减少。可见造成草场超载过牧的主要因素是人口增加。

据1952统计，至1952年底西藏人口115万，其中非农业人口不足7万人，占人口总数的6%。

表3.2　西藏自治区藏族从事农牧业人口变动　　万人

年份	1985	1990	2000
农牧业（人）	85.58	87.08	90.98
占从业人口（%）	81.0	80.7	73.3

资料来源：西藏自治区统计局编，2008年西藏统计年鉴。

在1985年，西藏自治区藏族劳动者中有81.0%从事农业畜牧业劳动，高于当时全国的平均水平73.7%。这表明西藏自治区的主要经济活动是农牧业。在1990—2000年期间，农牧业就业者当中的比例有所下降（73.3%）（表3.2）。[②]

西藏的人口密度一直居于全国末流，清朝初年至今，除了民国期间统计估计错误外，西藏的人口密度绝大部分时间内低于2人/平方公里，1995年才达到2人/平方公里的。我们说，如果人口不是恶性发展，一个地区的人口密度与经济发展成正相关的，并且与人们交流的多少也成弱正相关。但西藏的人口密度的上升是微乎其

① 西藏自治区土地管理局. 西藏自治区土地评价 [M]. 北京：科学出版社. 1994：46～48

② 马戎. 西藏自治区人口结构与变迁——2000年人口普查数据分析 [J]. 中国藏学. 2008 (3)

微的，而我们显然看到了西藏经济与社会的明显发展，这除了考虑中央政府在政策上和人力物力上的扶持外，更要对密度与经济相关这一理论进行反思。

在可持续发展战略中，人口是主要因素之一。表面上看，西藏的人口、环境、资源的矛盾并不突出，到 2001 年底，西藏总人口为 262.95 万人，人口密度每平方公里仅为 2 人。从土地类型分析，全区土地人口承载力并不高。据有的专家计算，按区域土地资源所能生产的粮食和畜产品的最大潜力计算，西藏极限人口承载量约为 688.79 万人，最大适宜人口承载量为 316.31 万人。当然，这是在假设西藏是一个封闭的经济社会系统的情况下进行的计算。在以农牧业为主的传统产业模式下，一些地区已出现人地、草畜的剧烈矛盾。实际上，天然草场的超载，就是牧区人口的快速增长（根据多次人口普查，和平解放以来西藏牧区的人口一直维持高增长率），导致几乎是维持生存并企求发展的唯一手段——饲养牲畜数量的快速增长，超出了草场承载力。目前，人口、资源、环境的突出问题主要表现在藏北羌塘草场，尤以那曲地区为重。此外，其他一些耕地资源相对匮乏和高山峡谷区，也存在突出矛盾。因此，西藏也要实行适当的人口控制政策，所以在“十五”计划中提出将人口自然增长率控制在 1.4%以内。同时，通过调整产业结构，加快城镇化步伐，将部分农业人口转移到二、三产业和城镇中，减轻土地、草场的压力。对人口已明显超过资源、环境承受能力的，如草场严重退化、沙化区，退耕还林、还草区，深山区、高海拔区，实行生态移民。近几年结合扶贫已有很好的范例。①

3.1.3 经济社会发展

工业化时代为人类创造了巨大的社会财富，经济取得巨大发展，但是，许多国家的草场大量消失了。

---

① 杨松．西藏的生态环境与可持续发展战略 [J]．中国藏学．2004（3）

畜牧经济活动，同一般经济活动一样，是人和自然之间的物质变换过程。草场是物质资料的供给者，而人是动植物资源的需求者。从供给方面看，草场同其他一切资源一样有其稀少性特征。草场面积有限，且优良草场更有限，在生产技术水平一定条件下，草场自然生产力也是有限的。从需求方面看，人的欲望是无限的，需要层次也是不断提高的。资源的有限性和人的需要的无限性之间的矛盾，是人类经济活动的一个永恒的矛盾，也是草场畜牧业经济中的主要矛盾。①

草场是一种特殊的自然资源，一方面，草场能够直接为人类提供副食品、药材等等多种草产品；另一方面，草场在维持自然界的生态平衡过程中起着关键作用：1）涵养水源；2）防风固沙；3）保持水土；4）调节气候；5）净化空气；6）保存物种。

在现代社会，随着经济的迅速发展，人民的生活水平逐渐提高，草场的生态作用对于人类的生存显得越来越重要。20 世纪 70 年代，世界上开始发生了人口、资源、环境危机，逐步威胁到了人类的生存。残酷的现实告诉人类，经济水平的提高和物质财富的增加，在很大程度上是靠牺牲资源和环境换取得到的，人类终于开始了一场新的觉醒。

草场退化沙化都给生态环境带来严重后果，不仅造成副产品短缺，珍稀野生动物减少甚至灭绝，还会导致生态系统平衡失调，环境质量恶化，水土流失、河道淤塞、旱涝增多、泥石流爆发；后者可以造成草场资源减少，沙尘暴增加，同时改变草场的植物种类成分，降低草场生产力，减少草场的动植物资源。

从本质上说，上述两方面的问题都是一个社会经济问题，必须大力控制人口增长和促进整个社会经济快速发展才能最终得到解决。我们承认，人的基本生存要求是第一位的，只有社会经济发展

① 额尔敦扎布. 草原荒漠化的制度经济学思考 [J]. 内蒙古大学学报人文社会科学版. 2002 (5)

到比较富裕的时候，生态环境建设有了足够的资金支持，草场的良好保护才能够实现。在过去，人类为了生存，为了提高生存质量，破坏了草场，同样为了未来的生存和发展，人类必然会回过头来恢复以前破坏了的草场。这样，在人类的发展历程中，又会出现一次上升了的循环过程。

人类在发展的道路上的不断积累创造物质财富，科学知识，人类在不断走向成熟。恢复良好生态环境，创造良好生活环境的目的一定能够实现。不要抱怨前人破坏草场，因为当时的科学技术不发达，经济水平落后。今天，中国的经济建设取得了长足进步，同时，由于草场遭受破坏所产生的生态环境问题已经严重困扰了经济和社会的发展。加强生态建设，维护生态安全，是 21 世纪人类面临的共同主题，也是西藏经济社会可持续发展的重要基础。全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化，必须走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，实现经济与人口、资源、环境的协调，实现人与自然和谐相处。

3.2 政府供给主导型制度变迁分析

现代产权理论认为，产权一方面是“国家社会强制而实现的对某种经济物品的各种用途进行选择的权利[①]”，没有社会强制就实现不了这种权利。这种强制依赖于政府的力量、日常社会行动以及通行的伦理和道德规范。另一方面，产权是市场竞争机制的本质，市场竞争价格机制不过是产权的运动形式，正是经过市场竞争机制，才真正动态地形成产权。西藏民主改革以来，草场产权制度演变的基本特征是政府主导型的强制性制度变迁，特别是国家主流意识形态始终决定着变迁的基本方向。制度提供的一系列规则由国家规定的正式规则、社会认可的非正式规则和实施机制所构成。这三

① 斯韦托扎尔·平乔维奇．产权经济学［M］．北京：经济科学出版社．1999

个部分是制度构成的基本要素。正式规则是人们有意识创造的一系列政策法则，包括政治规则、经济规则和契约。非正式规则主要包括意识形态、价值信念、伦理规范、风俗习惯等因素。其中，意识形态处于核心地位。我们判断一个制度是否有效，除了看正式规则和非正式规则是否完善以外，更主要的是看这个制度的实施机制是否健全。离开了实施机制，任何制度尤其是正式规则就形同虚设。历史上的人治时代，并不是没有制定法律，而是没有建立起与法律相匹配的实施机制。因而必然出现有法不依的现象，这比无法可依还坏。

西藏自元朝纳入中国统一大家庭之后，正式确立了封建农奴制，直到1959年民主改革，封建农奴制在西藏停留了长达几百年的时间。西藏进入社会主义社会没有经过封建主义社会的充分发展，并且直接跃过资本主义社会，迈步跨入社会主义社会。社会主义制度的建立既没有可靠的经济基础又没有必要的意识形态基础，完全是在中央政府的强制推动下形成的，很显然，这是一种政府供给主导型强制性制度变迁。

在1959年民主改革前，西藏曾有过七到八年的过渡期，这期间西藏仍保留原有的封建农奴制。虽然内地对西藏的政治、经济、文化等方面的影响有所加强，但这也仅限于对西藏的援助和支持。中央并没有一步到位全盘移植内地的制度，在很大程度上是考虑到急剧制度变迁的高昂成本。1959年中央毅然对西藏进行根本的制度变革，除了政治、稳定与安全方面的考虑之外，文化传统、意识形态等非正式制度中的积极因素在过渡期间逐渐占据主导地位亦是一个关键因素。力量的对比朝着有利于中央政府的方向发展，中央政府在此时改革，一方面可以快刀斩乱麻，镇压少数敌对分子的叛乱，凭借强力，获得规模效应；另一方面，凭着西藏大多数民众在人民军队的感召下和中央援助的影响下所涌现出来的对社会主义热情，可以在意识形态上占据主动，从而大大降低成本，实现制度变迁。

3.2.1 政府供给主导型制度变迁的定义及特征

政府供给主导型制度变迁是在一定的宪法秩序和伦理道德规范下进行的，权利中心提供新的制度安排的能力和意愿是决定制度变迁的主导因素，而这种能力和意愿主要取决于一个社会的各既得利益集团的权利结构或力量对比。政府供给主导型制度变迁的特点如下：

（1）在政府主体与非政府主体参与制度安排的社会论中，由于政府主体在政治力量对比与资源配置权力上均处于优势地位，所以政府主体是决定制度供给的方向、速度、形式、战略安排的主导力量。

（2）由于目标函数与约束条件的差异，政府主体与非政府主体对某一新的制度安排的成本与收益值是不一致的，这就很难避免非政府主体对制度创新的需求与政府主体对制度创新的供给的差异。由政府主体安排的制度创新越是与非政府主体对制度创新的需求相适应，社会摩擦就越小，改革越顺利。如果受到政府主体普遍赞同的制度创新因与非政府主体的目标函数或利益结构相冲突而难以出台，那么只有在改变政治力量对比和调整利益结构的前提下才能增加制度供给。

这种制度变迁方式与西方国家的制度变迁方式迥然不同。西方发达国家的制度演变一般表现为由一个人或一群人在响应获利机会时自发倡导、组织和实行的自下而上的制度变迁。也就是说，制度的重新安排是在单个行为主体为谋求在现行制度下得不到的利益而产生制度变迁的需求所引发的。

3.2.2 西藏政府供给主导型变迁分析

3.2.2.1 西藏文明东向发展的趋势为政府供给的社会主义制度的建立提供了前提和基础

在西藏历史中，有一个非常令人瞩目的事实：自公元7世纪以

来，西藏文明无论在地域空间上或是种族与文化上都强烈地呈现了东向发展的趋势。这种趋势直接构成了自吐蕃王朝时代以来，西藏始终不断地与东部中原王朝（包括北方蒙古）发生广泛而深刻联系的原因。这种联系包括了政治、经济乃至文化和种族等各个方面，表现出藏族和西藏其他各民族的文化开放性精神。

西藏文明的东向发展，中原方面对其形成的影响和牵引力量仅是一个外在原因，真正对西藏文明东向发展起决定性内在作用的却是西藏文明自身具有突破其封闭性高原环境，向周边外部文明寻求补充与营养的强烈需求。对此，石硕先生作了很辨证的分析，他说："强烈的地域性及相对封闭的高原环境，既赋予了西藏文明特殊的个性及与非高原文明在文化上难以相融的特点；另一方面，恰恰是这种强烈的地域性及相对封闭的高原环境又赋予了西藏文明在发展上的相对开放特征。首先，由于地域上的相对封闭及其所处高原环境和自然条件十分严峻这在很大程度上制约了西藏文明的发展水平。而与此相反，西藏周边地区的各种文明，无论是中原文明、南亚文明或是中亚文明，因其所拥有的地理环境和自然条件都相对优越，故其文明的发展水平也相对较高。因此，在历史上，西藏文明的物质水平与周边的文明地区相比，始终处于一种较低的发展水平和相对落后状态。这种状况，决定了西藏文明在其自身发展过程中必然本能地产生一种抑制突破其封闭的高原环境，向周边发达地区摄取营养的强烈要求，产生向周边发达地区倾斜与靠拢的发展趋势……或许正是西藏这一具有特殊地域性的文明最终被纳入中原文明体系的一个根本性原因。"①

强制性制度变迁是指由国家主导的制度变迁，优势在于能以最短的时间和最快的速度推进制度变迁，以自己的强制力和暴力潜能降低制度变迁的成本。张五常认为，交易费用实际上应该被称为制

① 石硕. 西藏文明东向发展史"引言"、第二节［M］. 成都：四川人民出版社. 1994

度成本。任何超过两个人的社会都存在制度，制度是使交易费用减少的产物。只要有制度存在，就会有交易费用存在。[①] 张五常还认为，经济制度的组成和转变只能在选择理论的基础上作解释。现有制度的存在都是在局限条件下人们选择的结果。任何制度运用和制度变迁都是要花成本的。一种运转费用较低的制度，如果它节省的费用大于改变制度所需的费用，就会被采纳。制度改变的主要障碍，是因为搜集有关其他制度信息资料及说服或强迫既得利益者接受新制度都要付出成本。[②] 在此基础上，张五常进一步指出，交易费用可以用来分析制度选择，并提出三种方法：一是研究实施成本；二是研究采用风险；三是研究国家行为。[③]

国家作为制度变迁主体好处在于：具有规模经济，能够降低制度变迁的成本；可以弥补由于外部性和“搭便车”导致的制度供给不足问题；可以减少制度变迁的时间；供应作为纯公共品的制度，这类制度只能由国家来提供。

正是因为西藏人民爆发出的这种强烈“东向性”和对内地先进的政治、经济、文化等制度的向往和需求，中央政府才有毅力、有决心实行西藏历史上绝无仅有的巨变。根据制度变迁理论，如果政府主体的制度创新越是与非政府主体对制度创新的需求相适应，社会的摩擦就越小，成本越低，改革就越顺利。否则，就会出现相反的结果。中央政府顺应民意，选取西藏逐渐过渡到社会主义的政策，而不是一步到位移植内地制度，待西藏人民充分认识到了社会主义制度的优越性，焕发出了对社会主义制度的满腔热情之时，顺理成章地进行民主改革，大大减少了改革的摩擦，降低了制度变迁的成本。20世纪90年代中期后的草场家庭承包经营也是一种强制性变迁。这一制度变迁的成功离不开决策者（政府）意愿的转变，这一制度变迁带来的效率是世人瞩目的。但是，对草场随意的调整

---

① 彭德琳.《新制度经济学》[M]. 武汉：湖北人民出版社.2002：149
② 彭德琳.《新制度经济学》[M]. 武汉：湖北人民出版社.2002：142
③ 彭德琳.《新制度经济学》[M]. 武汉：湖北人民出版社.2002：153~154

以及不得转让、继承、自由养殖等限制，使草场的集体所有权和牧户的使用经营权缺乏有效的法律保障；导致了牧民经营行为的短期化；源于产权关系的模糊、草场无偿使用、缺乏经济利益机制的制约，使草场资源难以在更大范围内流转和合理配置，适度规模经营和牧业增长方式的转变无法实现；小规模家庭生产在现代市场经济博弈中处于不利地位。

诺思指出，制度变迁的诱致因素在于经济主体期望获得最大的潜在利润，即希望通过制度创新来获取在已有制度安排中无法获得的潜在利润。只要一种制度安排存在潜在利润，就意味着这种制度安排没有达到帕累托最优，因而处于一种非均衡状态，就意味着存在制度变迁的必然性和基本动力。在此条件下是否发生制度变迁，还要取决于收益成本分析。只有预期收益大于预期成本，制度变迁才会发生。在此基础上，诺斯提出了制度变迁的基本模型，即在初始的制度均衡中，由外部性、规模经济、风险和交易费用所引起的潜在收入增加时，就会使制度变迁的收益大于成本，形成制度的非均衡，从而引起制度变迁，形成新的均衡。简单地说，就是只要制度变迁的潜在收益大于成本，就会出现制度变迁的需求。

改变目前西藏草场产权制度的缺陷，需要两种变迁模型并用。一是强制性制度变迁，进一步延长草场承包期限以克服短期化行为；运用法律等手段保护牧民的利益。二是尊重牧民的自发创造性，对目前西藏牧民自发尝试的草场使用权流转方式，如反租倒包、草场有偿转包或转让、草场投资入股、草场信托服务、草场互换等，要允许试验并加以规范和引导。

3.2.2.2 藏族人民的群体意识有利于中央政府供给制度的建立和巩固

藏族强烈的群体意识实际上也代表着种族整体的价值观及民族自觉意识，对于藏族的团结、凝聚起着决定性的作用。

1959 年后，依照内地的组织形式和管理系统，政府各级行政机构、党团组织、社会团体、城镇居委会组织、农村基层政权以及

文化、教育、卫生、银行、运输、商业等机构也在西藏自治区各地系统地建立起来，西藏的社会与经济制度与内地的各项制度渐趋相同。这些制度的建立与西藏人民的热情支持和努力奋斗分不开，特别是藏族人民的群体意识在其中发挥了极其重要的作用。

西藏文明东向发展趋势为社会主义制度的建立奠定了基础：全国一体化的观念与西藏爱国主义精神的结合为社会主义制度建立准备了条件；而群体意识爆发的能量所产生的看得见的效果，使社会主义制度最终在西藏得以建立和巩固。

诺斯的行动集团理论体现了西藏草场产权制度变迁的过程（图3.1）。诺思认为，制度变迁过程中会形成两个行动集团，这两个行动集团经历五个阶段的努力推动制度变迁。第一阶段，形成第一行动集团。他们预见到潜在利益，并有着强烈的创新欲望。第二阶段，提出新的制度方案。这是一个发明或借鉴的过程。第三阶段，选择新的制度方案。即对第二阶段提出的方案进行评估和选择，这时不仅会考虑自身利益最大化问题，还会考虑其他利益集团影响。第四阶段，形成第二行动集团。在第一行动集团确定最佳制度安排后，向其提供支持或帮助并从中获得部分利益的集团被称为第二行动集团。第五阶段，实现制度变迁。第一和第二行动集团共同努力，推动制度变迁。两个集团都是制度变迁的主体，其中第一集团是创新者、策划者和推动者，第二集团则是实施者。

民主改革以前，西藏的全部土地、草场和牛羊被不到总人口5%的农奴主阶级所占有，广大农奴和奴隶终年依附在农奴主的土地上，没有人身权利、生产权利、生存权利，挣扎在极度贫困、饥饿和死亡线上。旧西藏农牧业生产水平低下，手段落后，处于靠天种田养畜、逐水草而居的原始状态。

1959年民主改革后，西藏的社会制度发生了根本变化，彻底废除了封建农奴制度，百万农奴翻身获得解放，成为新社会的主人，分得了土地、草场、牲畜及生产资料，生产积极性空前高涨，很快掀起了互助生产的高潮，使农牧业生产面貌发生了巨大变化，

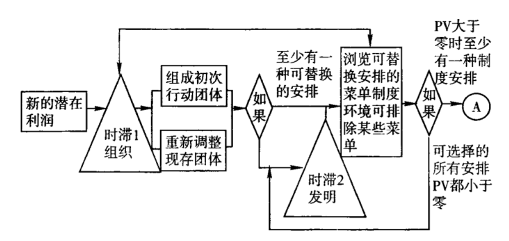


图 3.1 诺斯的行动集团理论

迎来了连续六年的增产丰收。到 1965 年，各类牲畜存栏数达到 1701 万头（只、匹），比 1959 年增长 78%。

牧区民主改革的第一步，是在发生叛乱的地方进行平叛斗争；第二步是废除三大领主在牧区的封建特权和封建剥削，废除其霸占的草地、牧场的封建特权，草地、牧场归牧民集体使用，禁止草头税和草场的买卖行为。第三步是反对和废除地区种类繁多、牧民负担极重的乌拉差役。其改革的主要内容是开展“三反”（反对叛乱、反对乌拉差役、反对奴役）“两利”（牧工、牧主）运动。

西藏自治区的成立和农牧区社会主义改造，标志着西藏进入了一个新的历史发展阶段。但是，这一改造恰恰是在“文化大革命”动乱年代进行的，因此在政策和具体操作上受“左”的影响较大。尽管如此，农牧业生产仍在曲折中得到发展，特别是在 20 世纪 70 年代大力实施以冬小麦为代表的农业先进技术的应用推广和“草、水、繁、改、管、舍、工”牧业八项措施，使西藏农牧业生产继续保持了稳步发展的良好势头。全区在 1977 年各类牲畜存栏达到 2348.69 万头（只、匹），比 1965 年增长 38.08%。①

① 彭德琳.《新制度经济学》[M]. 武汉：湖北人民出版社 . 2002：142

中央为西藏制定了一系列灵活的方针政策，西藏进入了一个改革开放和市场经济过渡的时期。1980 年中央第一次工作座谈会后，农牧区实行了包产到户和包干到户的家庭联产承包责任制。1984 年中央第二次西藏工作会议座谈会后，在双包到户责任制的基础上，在坚持土地、草场、森林公有制的前提下，农区实行“土地归户使用，自主经营，长期不变”的家庭自主经营制，牧区实行“牲畜归户、私有私养，自主经营，长期不变”的家庭自主经营制。实行家庭自主经营后一些地方在自愿互助的基础上出现了新的松散的互助合作形式，实行换工、供销、资金等互助合作。1990 年后，陆续出现了“农工贸”、“牧工贸”等一体化合作经营形式。1993 年西藏在建立社会主义市场经济方面制定了与全国在框架上基本一致，在体制上衔接的方针，推动了西藏社会主义市场经济的发展。

20 世纪 90 年代中期以后，西藏开始对草场进行产权改革，由于牧民对草场承包责任制态度的转变需要一个过程，可以说，草场承包工作从宣传发动到承包到户是一个比较漫长的过程。虽然目前一些地区已将草场承包给牧户经营，但多数地区的草场还是公有共用制。

进一步实施草场产权改革，将草场资源的所有权与使用权分离，实行草场资源的有偿使用制度，完善个人、集体承包制度，调动单位和个人在草原生态保护方面投资投劳的积极性。

草场家庭承包责任制是产权制度中最根本的制度，实践证明，实行草场家庭承包经营，能够使牧民由“草场无价”向“草是根本”的思想转变，能够调动牧民投资建草、立草为业的积极性，能够促进畜牧业生产经营方式的转变。譬如，2005 年，作为草场承包经营责任制工作试点县的拉萨市当雄县的牧民，在草场承包到户后就通过各种方式积极投资投劳建设草场，“该县在承包草场上开展“三灭”的共有 121 户，共投入资金 1.5 万元，完成“三灭”面积 3.5 万亩。购买围栏的有 32 户，投入资金达 8.9 万元，围栏草

场1.6万亩①”。可以说，草场畜牧业现代化是建立在现代产权制度基础上的，因此西藏要尽快完成草场承包到户工作，并在此基础上，积极探索产权流动与产权交易等产权流转制度，推进草场产权制度的现代化。

3.2.2.3 政策制度失配——牲畜与草场的承包时序问题

改革开放初期，西藏在牧区实行了“牲畜归户，私有私养，自主经营，长期不变”的政策。这一政策的实施，符合西藏当时牧区经济发展的实际水平，极大地调动了牧民群众的生产积极性。经过3~8年的经营，大多数牧户的牲畜数量增加了2~3倍。西藏自治区的牲畜数量，由1949年的640.6万只，1997年增加到2289.3万只，增长为原来的3.57倍。② 西藏的草场承包工作在20世纪90年代中期开始，到2005才全面展开。从牲畜承包开始到草场承包，大约经历了20年时间，这是畜牧业政策的严重脱节和失配，由此造成了草场严重过牧和退化，对草场生态环境造成了极大的破坏。

西藏畜牧兽医科学研究所王秉奎就持续、稳定、协调地发展草场畜牧业问题于1990年曾提出在西藏要实行草畜双承包问题，很遗憾未引起足够的重视。“认真贯彻‘草畜双承包’责任制，这样才能调动农牧民群众的生产积极性，提高经济效益，提高劳动生产率，由单一经济结构向多种经济结构转移。固定草场使用权的工作在西藏已基本落实。当前应进一步将草场分到户，实行以草定畜，谁承包、谁管理、谁建设、谁受益的方针。当务之急是把冷季草场的责任制进一步落实到户，同时提倡联户承包经营，鼓励群众采用合作经营的方式进行开发性承包。远离乡村的草场，可以允许乡与乡、村与村的横向联合经营。”③

① 拉萨市农牧局畜牧兽医水产科. 牧民对草场承包态度发生转变［EB/OL］. 2005年10月10日. http://xznm.agri.gov.cn

② 王宝山等. 由政策制度失配造成草原大面积退化的回顾与反思［J］. 草原与草坪. 2006 (5)

③ 王秉奎 刘国富. 持续、稳定、协调地发展草地畜牧业问题的讨论［J］. 西藏科技. 1990 (3)

政策制度失配导致了草场多年来处于“草场无主，牧民无权，侵占无妨，破坏无罪”的“吃草场大锅饭”的无序状态，形成对草场资源的掠夺式利用，即所谓的“公共地的悲剧”。另外，在追求利润最大化的过程中，牧民个人包括政府在生产中总是盲目增加牲畜头数，加大了对草场的利用强度，加剧了草场退化。

西藏自治区于1984年在牧区实行“牲畜归户，私有私养，自主经营，长期不变”，于2005年在全区实行“草场公有，承包到户，自主经营，长期不变”的政策。这期间，从20世纪90年代初期开始，那曲地区的部分县在“牲畜归户、私有私养”的前提下，积极探索如何做到草场一步到位、落实到户经营。2004年自治区农牧厅组织工作组对那曲地区西部几个县实行草场承包到户情况进行了调研，并向自治区党委、政府提交了调研报告。2005年自治区党委、政府正式决定在全区全面实行草场承包经营责任制，从部分县的探索走向了自治区党委、政府的重大决策，并作为农牧区一项重大改革作了安排部署。①

诺斯的制度变迁理论能较好地解释西藏草场政策失败的原因，其主要贡献在于两个方面：一方面是从理论层面解释了制度变迁的原因。诺斯通过对制度变迁现象的分析，发现制度之所以发生变迁是为了获取现有制度下无法获得的利润，于是他提出了外部利润的概念，并进一步论证了外部利润与制度变迁的关系，从而为研究制度变迁构建了分析工具。按照诺斯的理论，外部利润是导致制度变迁的前提，只要存在外部利润，制度变迁就具备了必要条件。当预期收益大于预期成本时，就一定会产生制度变迁。这是诺斯从复杂的制度变迁现象后面归纳出的一般规律。这一结论的意义在于，通过外部利润的提出和运用，对制度变迁给出了一个简单而且便于把握经济解释。自从诺斯提出上述理论之后，建立在外部利润基础上

① 次仁在2008年度全区草场承包工作会议上的讲话. 西藏人民政府网 http://www.xizang.gov.cn/getCommonContent.do? contentId=359109

的制度变迁理论已经被普遍接受，并广泛用于研究制度变迁。这是诺斯的贡献。另一方面是构建了用于解释制度变迁的理论体系。在利用外部利润对制度变迁给出经济解释的基础上，诺斯进一步建立了较为完善的理论体系（图 3.2）。第一，诺斯注意到了国家在制度变迁中的特殊作用，并将其引入对制度变迁的分析，把国家强制推行与经济主体自发推动的制度变迁加以区分。实际上，强制性变迁与诱致性变迁有着许多方面的不同。不仅表现在动力来源方面，而且在时滞、方式、途径、效率等方面都有很大区别。诺斯通过对这两种类型的变迁加以区分，使其理论体系更加完善，更具解释力。第二，诺斯还注意到了行动集团对制度变迁的影响，根据行动集团在制度变迁中所发挥的不同作用将其分为第一和第二行动集团，并围绕行动集团对制度变迁的影响将制度变迁划分为五个阶段，从而对制度变迁的过程进行了完整的描述。诺斯将行动集团引入研究的思路，为制度变迁提供了一个新的视角，也是具有开创意义的。第三，诺斯还研究了存在外部利润但不产生制度变迁的现

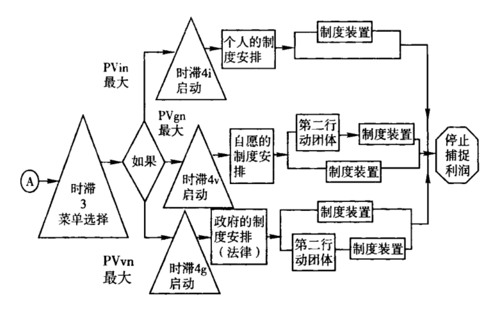


图 3.2 诺斯的行动集团理论（续）

象，将其归结为路径依赖。从表面上看，这种现象是对其制度变迁理论的否定，如果无法对这种现象给出合理的解释，就会使其建立在外部利润基础上的制度变迁理论受到质疑。为了解决这一问题，诺斯从报酬递增、不完全市场、交易费用、利益因素等方面解释了路径依赖存在的合理性，这种解释可以视为对其制度变迁理论的补充，而通过这种补充，又使其理论体系变得更加丰富和圆满。从以上三个方面可以看到，诺斯在提出以外部利润为基础的制度变迁理论之后，又先后将国家、行动集团等引人制度变迁，从不同的角度进行了分析，并对理论之外的特殊情况作出了说明，这种多角度的分析和对特殊情况的说明都成为诺斯制度变迁理论体系的重要组成部分，所有这些综合起来，便构成了具有一定解释力的、较为完善的理论体系。

对影响制度变迁的因素从两个角度加以研究：一是制度需求的角度，即哪些因素导致了对新制度的需求；二是制度供给的角度，即哪些因素影响着对新制度的供给。

（1）从制度需求角度看，影响的因素主要有四个方面：一是相对产品和要素的价格。相对价格的变化改变了人们之间的激励结构以及相互之间的讨价还价能力，从而导致重新缔约的努力。二是宪法秩序。宪法秩序的变化能深刻影响制度创新的预期成本和收益，从而影响对新制度的需求。三是技术的变化。技术进步所产生的新的收入流以及对新的收入流的分配都将导致对新制度的需求。四是市场规模。市场规模的扩大一方面能够稀释交易的固定成本，另一方面能够提高规模经济效益。这两方面也将影响对新制度的需求。

（2）从制度供给角度看，影响的因素主要有七个方面：一是宪法秩序。宪法秩序是规定和确立集体选择条件的基本规则，直接影响到其他制度安排的成本。二是制度设计的成本。制度设计成本主要取决于设计过程中人力资源和其他资源的要素价格。三是知识积累和进步。知识的积累和进步能够拓宽制度选择集合的范围，减少某些制度安排的成本，并及早发现不均衡。四是制度变迁的预期成

本。如果预期成本过高，那么再好的制度安排也无法实施。五是现行制度安排。初始的制度安排会强化现存制度的激励和惯性，这就是路径依赖。六是文化因素。正式的制度安排如果能够与文化之类的非正式制度相容，就会降低组织实施成本。七是决策者的私利。决策者对制度供给影响极大，如果决策者的效益和成本与社会的效益与成本一致，就能推进积极的制度变迁。

造成西藏自治区草场承包缓慢的主要原因是，西藏过去长期处于封建农奴制状态。和平解放后草场牧区才实行民主改革，将牧民从封建制度下解放出来。此后实行集体所有制，牧民一直没有家庭生产资本积累。因而，20 世纪 80 年代牧区实行家庭牲畜所有制后，牧民除维持传统生产经营外，大都没有必要的资本投入草场建设，一概“等、靠、要”依赖国家。而国家少量试点投资建立的示范典型，虽然得到牧民的向往，但难以在社会普及，成为“橱窗”、“盆景”。同时，由于西藏草场面积广大，完全靠国家无偿投资实现草场承包围栏，也难以为济。因而，社会生产力低成为西藏草场承包制约因素之一。而世界经济发达国家由于较早进入资本社会，牧户都有一定的资本积累，在发展草场科学技术实现草场管理经营现代化过程中，能够在国家扶持下，依靠牧户自主力量，加上草业经营公司的参与，达到成功发展。

80 年代末 90 年代初草场牧区牲畜大量和无序的发展，其根本原因是政府的草场畜牧业改革政策中，牲畜承包先于草场承包，并且这个时间差长了一些，由于政策的不配套，造成了对草场的破坏，在草场承包制实行之后，这种现象也就随之逐渐得以消除，这是政策制度在时间失配上产生的问题。

草场公有产权和畜群私有产权之间的矛盾，是制度安排中的内在矛盾。草场的使用者作为经济人，所追求的是私有牲畜数量的最大化，进而是私人利益的最大化。草场所有者所关心的是植被保护和建设的最优化。这样，所有者和使用者互相对待，并围绕草场使用程度进行博弈。博弈的结果是：使用者选择违反政府制定的相关

规则的行为，以支付数量不等的罚款、费用作代价进行滥牧滥垦。对于草场所有者的基层权力机构来说，日趋恶化的生态已危及生产和生活的基础，到了非治理不可的程度。这样，草场所有者和使用者的目标相矛盾、不一致。政府安排制度（畜草平衡）的出发点和归宿点是畜牧业的可持续发展，其目标是发展生产、保护植被、改善生态。草场使用者追求的目标是当前利益的最大化，无暇顾及更长远的利益。一些禁牧退耕地区，如果放牧、耕种一旦被发现，农牧民就待接受处罚；如果不被发现，则白放白种。对政府及其代理人来说。退耕禁牧制度的推行可以创造处罚收入。甚至部分收入还可以转变为个人收入。由于这个原因，基层权力机构不仅不希望完善禁牧退耕的制度安排，相反，希望继续维持和推行这种制度安排。[1]

20多年西藏牧区草场畜牧业改革的实践证明，牲畜承包和草场承包到户是不可分割的两件大事，如果它们之间脱节和间隔时间过长，都会造成草场生态环境灾难性的后果。牲畜承包与草场承包相比，草场承包更为重要，要完善草场承包政策的长期性、连续性和稳定，要给牧民吃定心丸，牧民才愿意在承包草场上投资、建设和管理。当前西藏牧区和半牧区的草场承包还没有完全搞完，特别是在一些偏远和高山地区的夏季放牧草场，由于诸多条件的限制，还有相当大面积的草场未能承包到户，这些未承包的偏远和高山草场已成为新的抢牧滥牧的对象，这些以前未退化的草场，现在也已开始退化，为此，需对这一问题给予重视，针对具体困难，提出可行的办法，完全落实草原承包责任制。

有牲畜承包责任制和草场承包责任制作奠基，有中央政府及地方各级政府的资金支持，将会调动广大牧民投入草场生态建设的积极性，再加之舆论媒介的科技宣传导向作用及专业法制人员的严格

① 额尔敦扎布. 草原荒漠化的制度经济学思考 [J]. 内蒙古大学学报人文社会科学版. 2002 (5)

执法，西藏草场生态治理恢复将会以前所未有的速度前进。

3.3 西藏非正式制度对制度变迁的影响

综合众多的经济学派来看，经济理论的研究对象包括了两个方面：一是人与物的经济关系，即如何配置稀缺资源的技术性问题；二是人与人的经济关系，即如何处理人们之间的竞争与合作、激励与协调、剥削与被剥削等一系列制度性问题。制度主义经济学就是要探寻资源配置的制度结构。因为，新古典理论将制度和结构假定为既定，而探究实现资源最优配置的条件。新制度经济学则将注意力集中于制度和结构本身，分析制度结构与资源配置和经济发展的关系。①

制度本身是相对的并有着一个历史进化的过程。对制度进化过程的了解，制度主义提倡运用“历史起源法”。因为现代的一切制度都是从它们远古时代的“历史胚胎”中演化而来，所以要了解当前的社会经济及其发展趋向，必须从对制度演变过程的了解入手。只有借助制度的演化过程才能真正认识社会经济现象和揭示社会经济发展，这就是制度主义的“制度途向”。制度主义认为，“社会习惯”来源于人类的本能，本能不仅树立了人类行为的目的而且推动了人类为达目的而作出的努力。凡勃伦认为，本能是天赋的、不变的，因而受本能决定的制度在本质上也是不变的，变化的只是制度的具体形态。制度主义还以进化论为基础来说明制度的演化过程。生物的进化是逐渐的、演进的，因而制度的演变也是逐渐的、演进的。不仅如此，制度的演化如同生物的进化一样，是没有止境的永不结束的过程。现代制度主义经济学者缪尔达尔提出的“循环积累因果联系”理论，集中反映了制度主义所共同遵循的整体的和演进

① 段文斌主编. 产权、制度变迁与经济发展：新制度经济学前沿专题［M］.2003：2

的研究方法，即首先关注整体（制度和结构）而不是个体（个人、家庭和企业），关注动态的演进过程而不是静止的横断面。缪尔达尔的“循环积累因果联系”理论被认为是“对经济的、社会的和制度现象的内在依赖性的精辟分析”。①

3.3.1 非正式制度对诱致性变迁方式的影响

西藏的市场经济体制与其他制度一样是由中央政府“嵌入”的，是一种政府供给主导型制度变迁，是社会主义制度下的一项强制性制度安排。但西藏的市场经济体制与全国其他地区相比显得极不健全，显得相当滞后。这当然与西藏本身经济底子薄、地理条件差等客观因素有关，但这不能成为西藏在市场经济面前乏力的唯一解释。因为全国其他少数民族地区，拥有与西藏相类似客观条件，并没有形成西藏类似非典型的二元经济结构和在市场经济面前显得极不适应的现象。那么西藏出现这种局面的原因是什么呢？其实我们可以从西藏独特的传统文化中很容易地找到答案。

社会大众在制度变迁中并非完全是被动的，一方面他们可以是推动制度变迁的主体，另一方面，新的制度安排也需要得到他们的认可或接受，才能最终实现制度变迁。制度变迁的基础动力来自人们求生存、求发展的努力，在政府自上而下的强制性政治制度变迁的背后，是一个自下而上的自发性制度变迁过程。在西藏，藏传佛教教义全面、深入地影响着几乎每一个藏民。它要求人们忍耐现实，屈从命运，以静态方式寻求个人解脱，以不谋求世俗功利为理想阶段，这与市场经济所倡导的要旨如水火不相容，也难怪西藏徒有市场经济体制的框架了。在西藏由于宗教观念的影响，人们普遍缺乏求生存、求发展的动力，从而导致引起自下而上的诱致性变迁的诸多因素的丧失，西藏市场经济体制的难以实现完全变迁，显现

① 段文斌主编. 产权、制度变迁与经济发展：新制度经济学前沿专题［M］.2003

出严重的滞后性。下边我们来具体分析一下西藏的这种“非正式制度”对一市场经济体制的影响。

(1) 藏传佛教世界观、人生观的影响：诱致性变迁初级行动主体的丧失。

在西藏，浓郁强烈的宗教信仰，直接影响了人们的世界观。宗教的核心思想是神权观念，认为世界是由神灵创造，只有神是第一性，其余的创造物包括人只能是第二性的。佛教还主张只有佛是真实的、永恒的，其余皆为虚幻。人的生活离不开“苦”字，所以人的生活目的是认清“苦”的根由，通过敬仰佛祖菩萨等而获得最终的解脱。就对宗教的信仰来看，历史上的藏族几乎全民信教，并且在今天宗教对藏族群众也有着较大的影响力。过分地对宗教进行崇拜，无疑影响了人们对科学的世界观及各种新事物、新思维的敏锐的反应，产生迟钝、麻痹的心理，只知唯命是从，不知用自己的头脑去独立判断，独立思考。由此决定了佛教徒的产业行为只是谋生而非谋利，为了满足其生命运动的最低消费水平，因而大多也只从事维持生命运动的基本产业，如种植业和养殖业。

在人生观上，受宗教的影响，注重于来世幸福，轻淡于现世的物资生活。按照藏传佛教的思想，现世的人的生活源于前世的行为，即所谓的因果效应说，人的行为在“六道”中轮回不已，乃是由于人受欲望的支配所造成的种种行为方式的结果（即“业果”），所以为了来世能获得解脱或在轮回中获得更高的阶段，现世受苦受难都是应当的、必然的。这种思想把阶级压迫、剥削都给予合理化，似乎农奴主、贵族之所以成为农奴主、贵族，乃是他们前世行善的结果，而农奴受苦受穷则源于前世的恶行，是命运的安排。无疑，佛教的思想麻痹了人们的心灵，使人们安于现状，不求进取，看轻现实生活，以为人对于此生的幸福的追求是要建立在佛教信仰上的，而没有信仰地去计较此生的名利、财富、荣辱得失则是可笑的。这种轻淡现实的观念与现代人生观有着天壤之别。过分迷信宗教，把虚无缥缈的来世幸福当作最高理想来追求，其结果是使人失

去了个性，并沉陷于愚昧之中，这就必然导致佛教徒在产业的经营追求稳定和维持现状，不追求生产方式的改进和产业的产出增大，更不会追求生产要素的合理配置。[①]

（2）藏传佛教价值观的影响：财富积累的异化。

宗教对人的价值观也造成深远的影响。对藏族信众来说，根本的价值观就是藏传佛教，藏传佛教的所谓理想境界和一切宗教一样是太虚幻境，但它给藏族信众指出了一条通往精神家园和理想世界之路。每个信教的藏族人的心目中都有一个"来世"和"佛国"的终极价值预设，他们每想一件事情，每干一件事情，都从对自己的来世是否有利，于自己成佛是否有益的立场出发，他们对于自己最终要归属的精神家园倾注了全部心血，把物欲享乐、急功近利的世俗事物抛到了九霄云外。在传统的价值取向的驱使下，人们重来世，轻现实；重供奉，轻奋争。广大牧民通过简单再生产获取的剩余价值，流向了不能扩大再生产的领域，或堆砌在女人和男人的服饰用具上；或化为供奉，耗费在佛事活动上；或化为无节制、无规划的存栏牲畜上。服饰、供养、牲畜存栏数，成了社会财富的标志。

在现代化进程中，既要尊重传统文化的历史延续性，充分发挥其中有助于经济社会发展的积极因素，又要克服其消极因素所可能形成的障碍机制。在此意义上，我们并非认为西藏已有的非正式制度毫无价值而需要全部抛弃，而只是站在如何发展西藏经济的立场上，寻找非正式制度变迁的有效途径，以尽快实现西藏的崛起。

3.3.2 吸取传统文化精华以推进西藏草场制度创新

在藏民族的民间世俗文化中蕴藏着许多积极向上的民族文化精神，这些精神世代延续，成为藏民族传统文化的精华和藏民族社会

① 张帆．西藏非正式制度对诱致性制度变迁方式的影响 [J]．西藏民族学院学报（哲学社会科学版）．2006（2）

经济发展的精神脊梁。贫瘠的土地、严酷的气候、低下的生产力并未给西藏人的意志力带来损伤，相反，艰苦的物质条件反而促成这个民族具有能歌善舞、幽默风趣、豁达欢悦的性格。对宗教的虔诚和对生存坚毅乐天的精神在藏族的精神世界中并不是相互矛盾的，它恰恰反应了藏族感情生活的丰富与心理上的宽广、博大，这种胸怀成为西藏"东向性"和容纳力的坚实基础，成为西藏向前迈步的重要动力。

藏族是一个热情好客的民族，喜欢结交朋友。朋友之间不计较一切得失，彼此忠诚，义气当先。如果一个人对朋友有不忠的言行，则立即会获得对方与自己彻底断交的待遇。诚实信用乐善好施等道德原则，成为藏民族的传统美德。诚信对于市场经济来说是最为重要的原则之一，它可以大大地降低交易费用，节约交易成本。目前西藏正在建构与完善家庭草场承包经营制度，西藏人民无疑应当把这一传统美德发扬光大，推动社会主义市场经济的发展。

注重节俭也是藏族人民的优秀品质，但是人们应当把辛苦积攒下来的资财用于再生产，发展经济，而不应当全部用来供奉寺院及上层僧侣。

3.3.3 摒弃传统文化糟粕以促进西藏非正式制度变迁

（1）建立起一套与市场经济体制相适应的价值观念、道德水平和思维方式。

由于藏传佛教广泛和长期的影响，藏民族在心灵深处形成了一种出世的务虚信仰太重而入世的务实精神极弱，利益限制的伦理规范有余而利益驱动的欲望杠杆不足的二极失衡格局。这样一种心理上的惯势在很大程度上和在很广泛的范围里与现代生活中的竞争意识、商品意识相悖，甚至格格不入。这是长期以来藏民族观念陈旧、文化落后、经济滞后、发展缓慢的根本原因。今天，人类将以全新的姿态进入二十一世纪，社会生活的方方面面都引入了竞争机制，人们已经告别了传统的生活状态、生活节奏、生活方式，一切

都以竞争求生存，以竞争求发展，以竞争求效益。面对这样的时代挑战，藏族人还固守藏传佛教赋予的那种价值取向、思维定势、道德规范、性格习俗，则必然成为时代的落伍者。为此，藏民族必须顺应时代的潮流，从对藏传佛教的价值取向、伦理观念等诸方面的批判性反省中梳理出优与劣、良与莠，以便适应现代生活的挑战，适应民族发展的要求。

首先，应当把佛教建构成一种既世间又出世间的宗教信仰体系。它要求藏族人在对“出世”、“解脱”的终极境界追求的同时，又要把藏族人引到热爱世俗生活、重视现实利益，树立进取精神的入世轨道上来，在日常生活中体现生活的意义和价值。使他们认识到，信奉佛法的人们必须尽心尽力地投入到艰辛的职业劳动中去，用劳动获得财富使人民在今生今世过上富足、幸福、美好的生活，这才是最大的积功累德，是最大的善行。

其次，转变藏传佛教利益限制的伦理规范，将物化需求的欲望和追求利润的观念植入藏民族的心灵意识之中，使它积淀为自己的价值标准和行为准则，成为藏民族经济发展的动力。为此，必须通过宣传教育强化西藏地区的经济主体的市场经济意识，使西藏与外界沟通信息，不断扩大市场范围，促进分工和商品生产向纵深发展。社会分工不承认任何别的权威，只承认竞争及由此带来的压在主体利益上的强制。西藏要提高商品在国内外市场上的竞争力，就要凭借各种传播媒体大力宣传商品的特色，帮助西藏人形成品竞争意识，把自然禀赋优势转化为经济优势和出口创汇优势，促进经济外向性发展。另外，通过增强西藏人的商品意识和致富信心，提供致富经验，发挥其带动和辐射作用，加速西藏经济的发展，为尽快脱贫创造条件。

（2）通过对教育投资倾斜等途径，逐步弥补西藏人力资源的匮乏。

教育与经济的关系极为密切，经济是教育的基础，决定着教育的发展；教育通过培养专门人才和直接生产劳动者，强有力地促进

经济的增长。从西藏经济发展水平的现状看，尚无力从人力、物力、财力上支持教育系统的正常运行，需要国家的大力支持。令人遗憾的是，国家每年给予西藏大量的财政补贴，大都用着维持日益膨胀的政府机构的运转，而真正用于西藏教育的资金并不多。据统计，民主改革前的西藏有 11.4 万名喇嘛，近千名官员，他们耗掉了西藏每年生产的财富。1994 年西藏有 4.18 万名僧尼，而政府部门及国有单位的人员达到 15.1 万人。1996 年这些国家职工领取的工资和各项补贴占西藏财政总开支的 59.1%。结果这些干部成了西藏的主要消费集团。[①] 今后国家对西藏的投资重点应当做适当的调整，精简机构，裁撤冗员，将有限的资金用在教育事业上，尤其是要大力发展基础教育，以培养初级技术人员和直接劳动生产者为基本方向，从而尽快使教育适应经济的发展。

西藏在国家财政支持下立足于培养本地人才的同时，也应当通过人口的合理流动，内引外联，拓宽人力资源开发的途径。一方面，西藏人可以走出去，通过与内地各兄弟民族的合作交流，感受他们的习俗，学习他们的经验；另一方面，在国家选派援藏人员的同时，西藏应当主动出击，实行灵活有效的优惠政策，吸引内地人才到西藏来参加建设。通过这样的双向交流，西藏不仅可以缓解人才匮乏的窘境，而且可以打破固有的封闭性，使其在现代生活观念的冲撞中走出旧有模式的琐定状态。如今，市场机制为主体行为提供了广阔的空间，使潜在利润成为可能，同时，经济主体的思想意识会受到周围生活环境的影响和重塑。在与内地各民族的交流与合作中冲刷旧有的习俗传统，用现代的新思维模式和观念系统去重新分析和面对现实，通过典型示范和重点推广，冲撞并松动原有模式的琐定链条，实现对西藏旧有习俗的扬弃和相关非正式制度的变迁。

① 潘乃谷、马戎．中国西部边区发展模式研究［M］．北京：民族出版社．2000：80

4 西藏草场产权制度变迁的路径分析

任何的制度变迁和经济发展都是一个路径依赖的演进过程，不追溯历史现象的起源，不尊重客观历史过程而单纯地做思想实验和理论抽象，只能是脱离实际而不可能揭示其中的规律性。然而，历史发展的真正过程又不是各种事物和现象的单纯继起的过程，而是一个矛盾运动的过程。揭示隐藏于事物和现象背后的内在的、本质的和必然的联系（即规律），又是不可能脱离抽象力的。

路径依赖（path dependence）问题是制度经济学、技术经济学和发展经济学关于技术或者制度变迁研究过程经常遇到的一个基本问题，所谓路径依赖是指一个具有正反馈机制（positive feedback system）的体系，一旦在外部偶然事件的影响下被系统所采纳，便会沿着一定的路径发展演进，而很难为其他潜在的甚至更优的体系所取代。而近年来关于路径创新或者创造（path creation）问题的讨论，越来越多地出现在技术和制度变迁研究文献之中，并构成与路径依赖相对应的概念。[①]

西藏和平解放以来，牧区草场产权制度经过民主改革、合作化到人民公社化几次重大变革，实现了从封建部落草场所有制——牧民所有、集体经营制度——集体所有、集体经营制度的巨大转变，

① 刘曙光 宋德勇. 从路径依赖走向路径创新（上）[J]. 新政治经济学评论. 第3卷 第1期

这一系列的改革基本上是沿着“促使草场由牧民分散占有到集体集中占有”这条路径进行的，它是在建立社会主义目标下的战略选择，其结果是确立了社会主义性质的草场所有制，牧民政治和经济上的地位发生了重要的改变。但是经几次改革之后所形成的集体统一经营制度却偏离了路径依赖所规范的方向。草场所有权的集体所有是建立和维护社会主义制度的重要体现和重要保证，是必须坚持的；而集体组织劳动由于不能像家庭经营那样激发牧民生产积极性且不能适应牧业生产的特点，必然要被家庭经营取代。所以，在这一系列路径的影响下，西藏最终确立了以草场的集体所有、牧户的家庭分散经营为特征的家庭承包经营制度，这一制度纠正了公社制之后西藏牧区草场制度的偏离方向，使草场制度改革重新朝着正常规范的路径方向演进和发展。制度体系一旦形成，其演进中的报酬递增特性所导致的路径依赖就会作用于其后的制度变迁，使制度演进沿着既定的轨迹运行。家庭承包经营制度确立之后并不是停留在原有的制度安排上，而是会继续不断演进，创造出新的制度安排。在这一演进过程中，路径依赖不仅起到推动作用，而且为其演进设计好了一条内在轨迹，那就是一方面坚持草场的集体所有和牧户家庭经营相结合，保证牧户不断对草场进行劳动力、资金和技术的投入；另一方面继续改革草场的使用权制度，促进草场流转，实现草场适度规模经营，提高草场资源的配置效率。

4.1 草场产权制度变迁的路径分析

制度变迁存在路径问题，在既有的制度下所形成的政治法律制度约束、政府的行为方式、稳定的分配格局和利益格局，以及历史积淀形成的非正式规则均对制度转型形成选择障碍和路径制约，并对人们的经济行为产生影响。

4.1.1 草场集体所有制的路径依赖

所谓路径依赖，原来是描述技术变迁中，先研发和采用的技术，在运用和推行中所占有的大规模、低成本的优势地位，并在发展中形成自我强化的良性循环状态，这种状态对已采用技术的发展路径产生锁定作用。在制度变迁中，也同样存在制度的路径依赖问题，即制度过去的绩效对制度的发展产生着强大的影响，且对既有发展轨迹产生闭锁，使新制度采用发生困难。于是，当制度的收益递增时，制度变迁沿着效率轨迹发展；当制度的收益递减时，制度变迁沿着无效率轨迹发展。North（1990）认为“人们过去的选择决定着他们现在可能的选择”，在制度变迁中，同样也存在着报酬递增和自我增强机制，一旦某一制度在外部偶然事件的影响下被采用，它的既定方向在往后的发展中得到自我强化，而且很难为其他潜在的甚至更优的体系所替代，这就是制度中的路径依赖。而David认为当制度逐渐演进并且不被看做是资源配置问题的有效解时，制度路径依赖概念只包含了渐进式变迁（gradual break），很少涉及激进式变迁（radical break），因而他的分析没有引起制度经济学家的注意。青木昌彦等（2001）试图用进化博弈论解释制度变迁中的路径依赖现象，认为系统变迁更可能由激发内部变迁的外部大冲击引起，而不是连续与逐渐的。在制度的关键转折时期和随后，主观博弈模型的重建会对未来可能会发生的事情施加一定的约束，这就是路径依赖。North（1990）认为路径依赖的运行是由两种动力推动的，这就是收益递增和由交易费用确定的不完全市场，前者是由某一制度通过学习效应、协调效应等产生的，后者则进一步强化前一趋势；路径依赖的运行受到内部和外部因素共同影响和相互作用，包括偶然性事件、行为主体、制度、市场、政府、压力

集团和意识形态等。[①]

草场集体所有制形成于20世纪60年代的农业合作化和人民公社化时期，当时，政府为了实现国家工业化发展战略，解决土改后牧户草场分散经营产出少、积累低问题，选择了适合西藏广大牧区情况的由个体向集体过渡的经济形式，并逐步实现了对牧业的社会主义改造，建立了牧区集体所有的草场公有制度，集体所有制成为我国经济基础的重要组成部分，同时也是宪法秩序的重要内容之一。于是，草场集体所有制的路径依赖逐步形成。

草场集体所有制是政府强制性的制度变迁，在计划经济时期，牧区集体所有制的特点是：(1) 草场等生产资料归社区的合作社集体所有；(2) 社区集体成员统一劳动，进行计划生产；(3) 劳动产品归集体所有；(4) 实行按劳分配；(5) 政社合一的生产经营管理体制。

这种草场制度选择，一方面符合了社会的政治法律制度的发展方向，另一方面是在落后的农业国实现工业化的需要，如果没有政府的大力推进和对国民财富再分配的调控是难以做到的。同时，由于搞计划经济，全能型的政府在职能和职责上形成了对经济的全面干预机制。在此时期，意识形态的刚性和对新生活的憧憬，使政府和牧民在草场利益和分配格局上达成了共识。牧民放弃草场所有权参加合作社，而政府和集体向牧民提供生产生活保障作为交换条件。

草场集体所有制使均田演变为均权，社区成员权成为获取分配的保证，并最终在牧业生产和分配中形成平均主义"吃大锅饭"，在城乡二元分割状态下，集体所有制的福利功能被不断强化，集体所有制变成为了一种福利制度。集体所有制实行之初，是希望通过以集体力量推动草场规模经营，实现牧业生产的现代化转型，解决

① 刘曙光 宋德勇. 从路径依赖走向路径创新（上）[J]. 新政治经济学评论. 第3卷 第1期

草场分散经营边际报酬递减问题，使牧业为国家工业化发展能提供更多积累。但是，生产组织形式和分配形式上的低效化，集体生产中“搭便车”现象普遍，使集体所有制并未达到草场规模经营的经济效果，牧业生产反而出现停滞和倒退。所以，牧区家庭承包经营的出现主要是针对解决牧业生产组织形式和分配形式上的低效化造成的牧民生活困难问题，通过采取以家庭为经营核算单位，降低管理成本，增加分配对生产的激励作用，承包经营并不是对草场集体所有制的否定，而是一种草场使用制度创新。

牧区家庭草场承包经营是一种强制性的制度变迁。在市场经济时期家庭承包经营制下，牧区集体所有制的特点是：（1）草场所有权归村集体所有，草场承包经营权归牧户所有；（2）牧户以家庭为经营单位为主；（3）劳动产品归牧户所有；（4）实行按劳分配为主：（5）政社分离，政府职能转向公共行政管理。

显然，家庭承包制改革直接针对牧业集体所有制中生产组织上和分配上的低效率给牧民生产积极性带来的抑制问题。通过牧区改革，顺应了经济发展规律，解放了牧区生产力，因此，家庭承包经营经历了一段快速发展时期，对牧业和牧区经济发展起到了巨大的推动作用。但家庭承包经营在草场占有形式上，是牧民以村集体成员资格为凭取得的，具有较强的封闭性，社区内牧户均等、分散和细碎化地占有草场，对草场利用、对草场投入等方面产生约束，形成小牧生产格局。20 世纪 90 年代后期，当家庭承包经营开始出现了草场边际报酬递减时，通过对集体所有制的实现形式创新，改变草场经营利用方式，提高草场经营效率就十分必要了。由于改革、开放以及建立并完善社会主义市场经济已经成为新时期的意识形态，而牧民在此时期也得到了经济上的实惠，且随着国家经济发展转入工业反哺牧业的发展阶段，牧民将进一步分享到经济发展带来的社会福利，采取草场集体所有制与家庭承包经营制相结合，国家、集体与牧民取得了草场利益上的平衡，因为在城乡二元结构没有解除之前，村集体的草场为每一个成员提供着生计和福利保障。

同时，村集体不但是牧区社区组织形式，而且是一种市场组织资源，可以帮助牧民克服进人市场交易的成本障碍，牧民对村集体容易产生认同感。

虽然，从经济学角度看，存在集体草场产权不明确问题，即集体是一个抽象的概念，集体是众人的集合，集体所有就是指集体内人人都拥有，但事实上却又成了人人都没有，集体经济权利主体资格虚拟化。草场集体所有制下的产权不明晰问题，以及所有权的代理人认定与对其行为进行规范的问题。集体需要寻找自己的代理人，由他代理执行经济权利主体资格。在人民公社时期的牧区政治经济体制下，由于实行“队为基础，三级所有”的牧区财产制度、“政社合一”的组织制度等，集体所有不但边界模糊，而且代理人呈现多极化和行政化倾向。牧区实行草场家庭承包之后，人民公社、生产大队、生产队分别由乡、村及村民小组代替，但在所谓的集体名义下，对草场所有权实际上由谁所有的认识也不一致。在法律条文对集体草场所有没有明确规定的情况下，草场权利纠葛，交叉侵权，并且由于委托人不清，代理人作为“经济人”就存在潜越权利的冲动。草场所有权是地租来源的法律基础，草场所有权是对草场财产独占性支配。模糊的集体草场所有，必然会造成草场收益的流失。草场的责、权、利安排不能明确，不稳定的地权使草场经营缺乏稳定的收益预期，不稳定的地权如同对草场投资征收一项随机税，降低牧民的投资积极性。牧民只要拥有草场剩余索取权，就要承担各种税赋，以及对牧民的乱摊派、乱收费，直到放牧无利可图，牧民被迫放弃草场经营，形成草场所有权与使用权对立，同时又出现集体草场不能凭草场所有权获得地租，出现草场权益福利化倾向。虽然集体草场产权存在不明确的问题，但在事实上并没有因此影响到集体的指向性问题，否则家庭承包经营难以实施；也并没有影响到牧户草场使用产权的明确问题，特别是在承包制长期不变的情况下，牧户的草场使用权权能已经得到强化和活化，牧民可以更加自由地利用草场。

草场所有权包括对草场的占有权、使用权、经营权、处分权、收益权等多项权力，而草场所有权的实现形式并不要求是一个完整的权力组合体系，只要拥有终极的草场所有权，即收租权和草场回收权，那么对草场所有权所出让的其他权力就拥有要求权。收租权和草场回收权可以说是草场所有权的内核，集体只要拥有这个权力内核，草场的收益和草场公有性质就没有受损，集体草场所有权的经济价值就能实现。避免集体所有权虚拟化，才能壮大集体经济实力，发展集体公益事业。牧户经营草场就存在对草场的投资积淀问题，对牧户放弃草场经营进行补偿，只有通过集体以赎佃的方式来完成，以此实现对牧民的草场权益保护，促进牧业人口向非牧的有序转移。

因此，草场集体所有制所形成的路径依赖，是对草场公有制下集体提供的生存保障的认同和依赖。草场集体所有制下家庭承包经营符合西藏牧业发展的人文传统和政治经济制度现状要求，正如马克思认为“在亚细亚的（至少是占优势的）形式中，不存在个人所有，只有个人占有”、“个人只不过是公社财产的占有者”①。

4.1.2 制度变迁路径特点

在草场使用权制度变迁中，草场经历了集体放牧的草场经营利用方式，以及家庭承包经营利用方式，其路径特点表现出如下：

4.1.2.1 草场集体所有

西藏人地矛盾突出，牧业基础薄弱，长期处在与古代牧业生产力发展水平差别不太大的传统牧业经营状态。传统牧业抵御自然风险的能力较低，小牧在生产生活上对集体的依存度比较高。在牧业发展历史进程中，不同的阶段曾分别由氏族和宗族发挥类似集体的作用，对牧业发展的公益事业给予支持。西藏民主改革，历史进入

---

① 马克思，恩格斯. 马克思恩格斯全集［M］. 北京：人民出版社.（第46卷上）：481、475

了新的发展阶段，对传统牧业实行了社会主义改造，国家权利渗透到了乡村社会。在牧业合作化时期，基层政府发挥着集体的作用，实行“政社合一”的制度，领导牧民发展生产，负责劳动成果分配，集体为牧民提供生产生活之需。由于行政化高度集中的人民公社管理模式，管理成本高而绩效低，牧业生产停滞不前，不能解决牧民生活困难。只有划小核算单位，才能调动牧民的生产积极性。于是，在牧业集体化发展中，家庭承包经营最终产生，并由此带动牧区经济体制改革，形成统分结合的双层经营体制，草场由牧户承包经营，采取“交足国家的、留够集体的、剩下的都是自己的”办法进行分配，调动了牧民的生产积极性，承包经营获得了比较高的初始发展速度。而兴修道路、水利、防治病虫害等公益事业由集体承担。村集体成为可以从地域面积、生产、生活、风俗、习惯等方面明确的和得到村民认同的有效集体，同时也得到了国家的政治经济制度，如《农村土地承包法》和《村委会组织法》的认可。

4.1.2.2 草场福利化

在城乡二元结构状态下，草场承载着牧民的全部保障和福利。牧民对草场福利的享有得到法律的保护，集体草场是不能进入市场买卖的。牧民凭其牧区成员权获得草场使用权，在社区内部集体草场等同于均分到户的福利，社区内对牧户草场的行政化调整是比较容易被牧户接受的，草场“大稳定、小调整”是比较普遍的。牧区也采取“增人不增地、减人不减地”的办法来稳定牧户对承包草场的占有使用。草场在解决牧民家庭温饱和就业等福利功能上并未减弱，特别是实施牧业税制改革、国家采取以工业“反哺”农业政策和城乡统筹发展政策后，草场成为牧民实实在在的福利。正是由于草场是牧民专有的福利，没有市场价格，而一旦转手进入市场就能获得草场暴利，因此也引起各方面利益主体对它的觊觎。

4.2 草场产权制度变迁的目标选择

4.2.1 草场产权制度变迁的目的

家庭承包经营的草场使用制度效率出现递减趋势，在牧户现有分散细碎的草场经营状况下，实现增收致富困难，牧业现代化发展受到草场经营规模、专业化等因素困扰。牧业的现代化过程，是实现牧业与工业之间物质、能量大循环的过程，显然，传统牧业阶段封闭型的草场制度不能适应现代牧业发展需要。

现代草场经营要呈现出高效率，必然要求现代草场制度与之相适应，草场制度方面要有利于促进牧业投入、牧业新技术采用和牧业规模经营，才能使草场收益增加和草场经营高效化。牧业现代化需要增加牧业投入品和一个适度的草场规模，要求草场能够进行市场化资源配置，实现草场集约化经营，提高草场生产效率。随着规模收益递增，单位产品成本下降，也就是说，规模扩张导致要素节约，于是产生规模经济效应。牧业中采取规模经营策略，是实现规模经济的手段。对牧业来说，由于生产者众多和市场规模巨大，牧产品市场是近似完全竞争市场，生产者是价格接受者，因此生产者只能调整经营规模，以使边际成本等于价格，从而实现利润最大化。

草场集约经营的边际草场经营集约度和草场收益变动规律的存在引出了草场集约经营中的投资边际问题，即如何掌握草场投资的适合度，以确定合理的草场集约利用水平。草场集约经营的边际问题存在着集约边际（Intensive margine）和粗放边际（Extensive margine）两个不同的概念。国外经济学家把集约度的最高限度称为利用的集约边际，把集约度的最低限度称为利用的粗放边际。集约边际的存在是因为在任何生产过程中，可变生产要素与不变生产要素之间在数量上都存在一个最佳配合比例，当达到最佳比例后，

再增加可变要素的投入，必然会招致损失，对草场进行投资经营也不例外。如果说集约边际是指在一定面积草场上所能投入的最高限度，粗放边际则指一定投入所能覆盖的草场面积，两者并不完全相对应。集约边际是纵向加深投资集约度的界限，而粗放边际是横向扩展草场经营范围的界限。无论在草场利用还是在市地利用中，都存在这一问题。草场集约利用的规模和边际问题可用图 4.1 说明。①

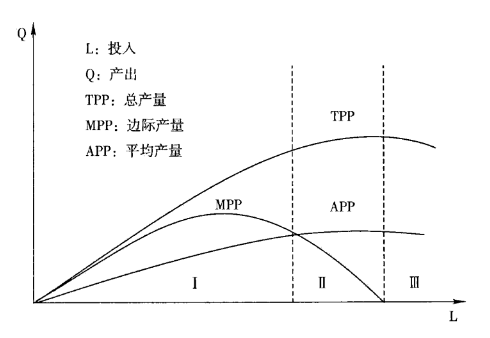


图 4.1　草场集约利用的规模与边际示意

当边际产量高于平均产量时，总产量以递增速度增加，平均产量也在增加，此时草场利用水平较低，应继续加大投入；当边际产量小于平均产量时，总产量仍在增加，但增加的速度减慢；当边际产量为 0 时，总产量达到最大，表明单位面积草场的产量（产值）达到最大，此时也就达到了草场利用的集约边际；当边际产量为负

① 王春霞，刘胜，杨庆媛．土地集约经营的经济学原理及途径探讨［J］．安徽农业科学，2006（13）：25～27

值时，总产量和平均产量均开始下降，此时表现为草场的过度利用。对单位面积草场投资的数量是追求单位投资的最高效益还是追求单位草场面积的最高产出，这需要经营者根据需求和实际情况做出决策。

规模经营还能提高生产者参与市场和抵御市场风险的能力。所以，发达国家为提高本国牧业生产能力和牧业竞争能力，也在不断推动牧业规模经营水平的提高。在现代牧业中，家庭经营仍然是市场条件下最普遍和最基本的经营形式。牧业经营趋势是草场规模不断扩大，它包括两种基本方式：一种是牧户家庭内部经营规模扩大和牧户家庭外部经营规模扩大。牧户家庭内部规模经营，即牧户家庭草场面积扩大的同时使用大规模生产方式，由于能够采用更先进的工艺、更高效率的专业化设备和更有利于实现标准化、专业化及简单化而带来成本节约或收益增加，形成集约经营的规模经济效应。另一种是牧户家庭外部规模经营，指由于生产者联合或合作形成的规模经营。

为了适应牧业现代化发展之需，通过草场资源的市场化配置，提高草场利用效率，促使草场从牧区封闭利用状态走向开放利用状态，使牧民和草场投资经营者的利益在草场使用权流转制度中都得到实现。所以，要实现牧业现代化，进行牧业现代经营，就有必要对传统的草场制度进行调整，以适应牧业向现代化发展的转型之需。草场使用权制度变迁的目的是实现草场规模经营，促进草场经营效率提高。

4.2.2 草场产权制度变迁的目标选择

草场要实现规模经营，就必须将牧户手中分散、细碎的草场流转集中到经营大户手中，实现资源重新配置和草场集约化经营利用，通过草场经营利用效率的提高，实现制度变迁效率的改进。

就牧业而言，草场使用权流转集中能够提高草场利用和草场经营效率，有利于发展牧业生产力，草场制度相应的从小型牧场制到

适度规模的大牧场制方向演化，才可能实现由传统温饱型牧业向现代生产型牧业转变。就牧民而言，草场使用权市场流转是实现牧民的草场权益，改变牧民传统的生产生活方式，增加牧民的市场机会成本，使草场使用权流转成为实现牧民增收的一个有效途径。牧民可以更加自由地参与市场，根据自己的偏好与价值取向来进行择业和处置草场，从长远看，有利于牧区剩余劳动力向非牧的有序转移。

那么，现阶段牧户采取何种草场使用权流转方式更符合草场使用权制度变迁的目标选择?

4.2.2.1 现实中较普遍的草场流转集中方式

当前牧户的草场流转主要采用转包、租赁、入股、转让、互换等，不同的方式，其特点各有不同。

(1) 草场转包。

草场转包是牧户将所承包的草场转包给新的受包人，转包期限由双方商定，转包后由受包人继续履行原承包合同的权利与义务，并支付给转包人一定数量转包费。当草场负担过重的情况下，撂荒处罚的双重压力下，一些地方也曾出现转包人向受包人倒补贴的情况。

草场转包有两种实施方式：一种是反租转包，即由村集体将原承包给牧户的草场租回，再转包给放牧能手。另一种是随机转包，即转包人与受包人之间自发地商定转包条件后，实现的草场转包。

在反租转包中，集体的对草场转包的组织，是草场流转的重要推力。在牧户从事二、三产业较多，人多地少的矛盾突出的地区，牧户家庭极少的草场，无论是在经营方面，还是在流转方面都让牧民感到不值得花大力气去做。而集体主动的采取反租转包形式，一方面解决已从事二、三产业并有意流转草场的牧户的忧虑，另一方面使草场向放牧能手集中，缓解有草场没人放牧和有人没草场放牧的局面。在随机转包中，牧民中的放牧能手根据自己的生产需要，与有意转包草场的牧户协商并达成转包协议。总的来说，草场转包中人脉关系、口头协议等非市场化的手段还较多采用。

在市场经济的推动和影响下，草场转包流转经历了从隐性走向显性，从无偿走向有偿的发展过程。特别是在当前，草场转包开始向市场化程度更高的形式发展。

（2）草场租赁。

草场租赁指草场使用产权持有人将草场产权中的经营权分割出来，租赁给业主经营使用一定年限，并向业主收取租金。在草场租赁经营中，草场集体所有权巩固，牧户的使用产权明确，业主租赁经营的民事主体地位确定。因此，草场租赁经营打破了城乡区域界限，打破了经营者的身份、职业等限制。草场租赁中市场化的契约，成为交易双方的共同选择。且在草场租赁流转中，集体自身开始向草场使用权流转中介转化，从而推动了草场流转实现规模经营。牧民不但获得了草场租金，而且还得到了非牧就业的机会。

（3）草场入股。

草场入股指将草场使用权作价、以年终分红（股息、红利）的形式分享草场流转收益。草场实物与草场的价值形态相分离，牧户放弃草场经营而保留草场权利，以股权分享草场收益，牧户与草场的实物直接联系弱于股权。因此，草场流转的速度会加快，流转范围将拓宽，对草场规模经济的形成有利，在草场经营上突出了的效率优先的原则。

但是，草场股份合作制也面临提高草场经营效率方面的深层次问题需要解决。正如刘承礼认为，“一方面，农地股份合作制的合作因素要求该制度必须遵循民主管理原则，即共有所有权要求实行‘一人一票’制，而在个体理性形成集体理性的过程中，农民作为集体股权拥有者的一员虽然重视自身的利益，但‘搭便车’的心理较强，这使得集体行动失效。个别决策者，尤其是有道德风险偏好的经营管理者可利用某些不合理但合法的手段使决策权朝自己手里集中，他们往往以集体民主投票的幌子，取得‘个人决策，集体负责’的有利局势，这一局势的形成使经营管理者可以凭借集体名义膨胀自己的决策权，从事风险更大的生产经营活动，从而导致内生

交易费用的增加（在新古典经济学的文献中，内生交易费用被定义为由机会主义的对策行为所引起的市场均衡与帕累托最优之差，反映的是不同利益参与者在争夺分工好处的份额时的机会主义行为引起的成本耗费）。另一方面，农地股份合作制的经营管理者虽为所有者中的一员并有股息、股红作激励，但由于他们的利益目标函数不同，且经营管理者与整体所有者的利益之间由于生产经营信息分布不对称的条件下，后者监督与约束前者的成本过高，经营管理者便利用这一不对称信息在缔结合约的谈判中取得优势地位与保障，并在实际生产经营过程中选择不努力和偷懒，即采取机会主义的对策行为，导致了该制度较高的内生交易费用。当然，作为职工的农民也有某些可资利用的信息优势，在不为经营管理者所发现并有固定合约保障的前提下，同样存在欺骗经营管理者的机会主义动机，最终也会促使内生交易费用的增加。"[①] 另外，在草场入股中，可能出现草场使用权作价过低或作价后折算的股本额过低，造成牧民草场资产收益长期流失。

此外，草场入股还需要牧民拥有稳定的非牧收入保障，牧民不以草场作为生计唯一保障来源，理论上讲，当草场使用者破产时，有权将包括草场使用权在内的财产用来抵债，从而使牧民在未收回草场使用权前相当长的时间内无任何草场收益可得。

（4）草场转让。

草场转让是牧户将承包草场的使用权在原权利剩余期限内进行的再转移。其形式包括出售、交换、赠予和继承，其中出售意味着草场使用产权拥有者一次出租若干年的草场使用权，并按固定的年租额一次收取整个出让年期中各个年度的年地租的贴现值的总和。

（5）草场互换。

草场互换指牧户之间为了草场经营管理上的便利，而互相交换

① 刘承礼．农地股份合作制的过渡性质：一种基于内生交易费用理论的评说与前瞻 [J]．农业经济问题．2003 (11)

两块草场的使用权。

4.2.2.2 草场流转的目标选择

当前，牧民的草场承包经营权长期不变，并得到了国家政策的保证，牧民已经拥有了高强度的草场使用产权，为草场市场化流转配置创造了条件。草场经营的社会环境有所改变，必然对牧民草场流转方式选择产生一定的影响。

(1) 对草场租赁方式选择的影响。

在草场流转的市场需要下，经济发达地区的草场租赁流转活跃，村集体及其经济组织也开始向草场流转的市场中介角色转变，以促进市场化草场流转，适应业主经营的发展。在经济欠发达地区这种转变也在发生，从那曲镇 2005 年的草场流转情况看，有 73.13%的草场是通过租赁形式流转的。

(2) 对转让等形式的影响。

在城乡二元结构下，由于草场承载着牧民的生计和保障，牧民不可能放弃草场和草场权益，所谓的草场转让主要是草场在家庭代继之间流动问题，以及草场使用权出租后按固定的年租额一次收取整个出让年期中各个年度的年地租的贴现值的总和。从实证案例的数据看，草场转让占 2005 年那曲县罗玛镇草场流转的 6.22%；草场入股、互换等其他形式占 18.7%，这些草场流转形式都并非草场市场化流转的主要选择形式。

所以，为提高草场经营效率，适应草场规模经营需要，在草场流转方式选择上可以得出以下一些结论：

第一，草场流转中草场集体所有制原则。集体所有制既是具有强制力的宪法秩序，同时在城乡二元结构中草场制度变迁对集体所有制的路径依赖性较强，因此草场使用权制度变迁不涉及所有权的改变问题。牧民所做的只是草场使用权的租赁，而没有涉及草场所有权的出让，草场经过不同长短的租期后最终要重新回到牧民手中。

第二，草场流转中的市场化原则。随着市场经济的发展，草场

要素的市场配置已经成为改造传统牧民经营的重要手段，通过草场流转实现草场规模经营，促进草场要素与其他生产要素相结合，以业主经营的形式改造传统经营，能有效提高草场经营效率。因此，随着市场经济不断发展，牧民成为草场地使用权流转的市场主体，牧民愿意并且也能够选择市场化的方式，来流转草场使用权，实现家庭收益最大化。

第三，草场流转中草场的生计保障与经营效率提高相结合原则。国家的家庭承包经营政策长期不变表明，草场在解决牧民生计和保障方面作用重大。效率只能是建立在牧民生计保障基础之上的，草场集中因而是循序渐进的过程。牧民迫于生存压力，绝不会盲目参与草场流转的，在草场流转中要维护和突出牧民的市场主体地位，不能只以草场经营效率提高作为唯一价值目标，因此，草场流转集中只是在一定条件下的适度规模。

4.2.2.3 目标选择的结果

现阶段牧户采取的草场租赁流转方式，更符合草场使用权制度变迁的目标选择方向。该方式兼顾了各方的利益，同时也顺应了从小牧草场制到草场租赁制再到大牧场制的牧业发展的大方向。尊重了牧民的选择，突出了生计与效率结合原则，草场租赁成为制度变迁目标选择，有利于保护牧民的草场权益，稳步推动牧业规模经营发展，使牧区剩余劳动力有序离牧，促进经济和社会协调发展。

4.3 草场退化与人口增长对制度变迁路径的影响

4.3.1 草场退化对制度变迁路径的影响

4.3.1.1 草场退化的界定

草场退化是指以草为主要植被类型的生态系统出现逆向演替的变化过程，其中包含两种演替，即“草”的演替和“地”的演替。演替的原因是大气候或人为干扰超过了草场生态系统自我调节能力

的阈值，自身难以恢复而向相反方向发展的现象，这种现象在草场生态系统中被理解为退化。草场退化产生的负效应很多，如草场产草量下降、优质牧草减少、草丛变得稀疏低矮、土地沙化等。

4.3.1.2 西藏草场退化的自然因素

(1) 生态环境原始、敏感、脆弱。

西藏独特的生态环境是草场退化的物质基础。物质基础是指有利于草场退化发生、发展的地质、地貌、土壤条件等。西藏地质构造复杂，地形起伏大，褶皱剧烈，断裂发育，受青藏高原近期剧烈隆起的影响和第四纪以来冰期的频繁交替作用，西藏土壤的发育具有成土年龄短、近期发育恶化的特征；土层浅薄，土壤颗粒粗化、石砾化，土壤固结力差、抗冲蚀力弱，草场土壤可蚀性极低，从而使土壤具备了易侵蚀、易退化的脆弱性和自然不稳定性，经与高寒、干旱环境的共同作用，植被生长缓慢且极为稀疏，具有产生草场沙漠化的物质基础。此外，该地区地质构造极不稳定，成土过程缓慢，脆弱的草场生态系统一经破坏，相当长的时间内很难恢复。

(2) 气候变化异常、自然条件恶劣。

异常变化的气候、恶劣的自然条件为草场退化提供了动力条件。动力条件指能加速草场退化发生、发展的气候条件，如降水量低且蒸发强烈，大风频繁、强劲且持续时间长，温差大、有利于冻融侵蚀等。青藏高原是地球上一个独特的生态地理区域，现在仍处于强烈上升时期。横亘于高原上高大的山脉阻碍了湿润气流进入本区，致使区内气候趋于干冷，同时，由于受目前全球气候变暖的影响，青藏高原的气温略有升高。

以西藏中部日喀则、拉萨、泽当为例，20 世纪 90 年代与 60 年代相比，7 月气温分别升高 0.6℃、1.3℃、1.1℃（表 4.1）[①]，年平均气温则分别升高 0.4℃、1.0℃和 0.4℃。1971—2000 年，

① 参见董玉祥. 西藏沙漠化灾害现状极其驱动力研究 [J]. 自然灾害学报 .2001 (2)：96~102

年平均气温为3.39℃，整体的变化趋势是年均升高0.024℃。

表4.1 西藏20世纪60～90年代气温比较

月份	地名	60年代	70年代	80年代	90年代	多年平均
1	日喀则	−4.1	−3.3	−3.4	−2.0	−3.5
	拉萨	−2.5	−2.1	−1.6	−1.0	−2.1
	泽当	−0.8	−0.9	−0.5	−0.0	−0.7
7	日喀则	13.9	14.1	13.2	14.5	14.2
	拉萨	15.1	15.0	15.8	16.4	15.4
	泽当	15.4	15.3	16.1	16.5	15.7
年平均	日喀则	6.1	6.3	6.5	6.5	6.3
	拉萨	7.1	7.6	7.9	8.1	7.7
	泽当	8.1	8.3	8.7	8.5	8.4

资料来源：董玉祥．西藏沙漠化灾害现状极其驱动力研究［J］．自然灾害学报．2001（2）

西藏广大地区降水量少蒸发强烈，降水季节分配也极不均匀，主要集中在夏季的6～8月。局部极端干旱地区有时连续一年甚至几年没有降水，为草场退化的扩展创造了重要的环境条件。在半干旱、干旱区不仅降水少，而且年内变化和年际变化大，致使结构简单的草场处于一种易变的不稳定状态。此外，风力强劲，一年中大风天气占全年的60%以上，尤其是长达半年的寒冷、干旱的旱季，风沙天气超过80%。区内大面积植被稀疏、低矮的草场常处于裸露、半裸露状态。以上特点决定着区内草场具备退化发生发展的动力条件。①

4.3.1.3 草场退化的系统论解释

草场退化是在自然驱动力和人文驱动力共同作用下形成的一种特殊的自然社会现象。从系统论的角度看，草场退化实际上就是草

① 邵伟，蔡晓布．西藏高原草地退化及其成因分析［J］．中国水土保持科学．2008（1）

场地区的地理环境在其系统内部的两大因子——自然环境和人类活动不协调的相互作用下，偏离了原有的稳定态后，又无法通过内部的自我组织和反馈机制使系统得到恢复，从而导致了系统内诸自然环境要素的退化，生态系统出现逆行演替的过程及其结果。草场退化的整个发展过程就是草场生态系统内部各要素之间以及各要素同外部环境之间通过物质、能量、信息的流动而使其结构和功能发生变化的动态演化过程。

(1) 草场退化驱动力的系统论解释。

草场退化驱动因子种类繁多，错综复杂。各因子之间相互依赖、相互作用，孤立分析任意一个单因子都无法确切解释草场退化的原因，必须将它们视为一个统一的整体来研究。这些驱动因子都是时间的函数，处在不断的运动与发展之中；它们看起来似乎杂乱无章，实际上可归为自然驱动力和人文驱动力两个方面。应用系统论解释，草场退化驱动力全体是一个具有整体性、层次性、动态性的动力系统。系统的性质是由具体的驱动力要素所决定，驱动力要素通过相互作用决定驱动力系统的结构和功能，当要素的数量和性质发生变化时，系统本身的结构和功能也就相应发生变化，但同时系统本身又可通过整体作用来支配和控制要素。因此，在草场退化驱动力研究中，不仅要分析具体驱动力要素的动态变化过程，还必须注重驱动力系统结构和功能的动态变化规律。

(2) 驱动力系统的结构分析。

草场退化驱动力系统是一个由自然驱动力和人文驱动力两大子系统组成的复杂巨系统（图 4.2）。自然驱动力子系统涉及水、土、气、生等诸要素；人文驱动力子系统不仅包括人口的数量、增长速度、传统观念、市场意识和文化素质等因素，同时还涉及社会生产力、生产关系乃至政府部门的政策方针等等。正是这些要素通过一定的等级结构和秩序，不断进行着物质、能量和信息的交换，维持着系统的运转，并且使系统在一定时空范围内处于动态的变化过程中。虽然系统外部环境变化所产生的随机干扰和内部各要素之间相

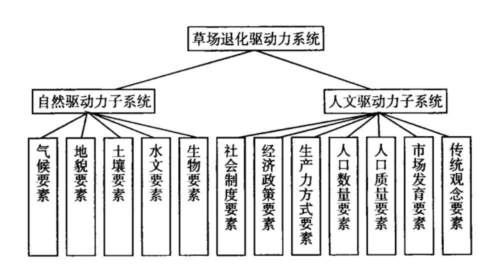


图 4.2 草场退化驱动力系统要素组成示意图

互作用会致使系统出现局部变异，但由于系统自身具有自组织能力，通常能把局部变异造成的状态恢复过来。所以，只要局部变异积累不超过限值，系统的整体稳定性就不会受到影响。

驱动力系统发展变化的根据和条件是要素之间、要素与系统整体之间、系统与环境之间的相互作用和相互联系。在自然驱动力子系统中，气候因素维系着整个系统的生存和运转，是系统动态变化的最活跃因子。当不同强度和尺度的气候变化出现时，草场退化驱动力系统及其他因素便相应的有所反映，从而影响着系统整体的稳定性以及系统合力的强弱。在人文驱动力子系统中，最活跃的要素就是人口数量，它的变化与发展很容易作用于其他要素，一定程度上决定了人文驱动力的方向和大小。如人口的快速增长将导致人口质量的相对下降，市场竞争意识的增强，经济政策的变化以及草场生产方式的转变，促进人文驱动力的正增长。①

进入 21 世纪，西藏自治区草场退化范围已扩大到 7 个市（区），其中，藏北地区最为严重，退化草场已占该区全部草场的

① 李辉霞，刘淑珍. 西藏自治区北部草地退化驱动力系统分析——西藏自治区那曲县试验区 [J]. 水土保持研究 . 2005（6）

50%以上（表 4.2）①。

表 4.2 西藏自治区不同地区草场退化面积（2003）

地区	轻度退化		中度退化		严重退化		合计
	面积/万公顷	比例/%	面积/万公顷	比例/%	面积/万公顷	比例/%	面积/万公顷
山南	67.13	61.04	19.98	18.17	22.86	20.79	109.97
昌都	151.73	72.91	44.76	21.57	11.60	5.57	208.07
林芝	58.86	82.01	10.52	14.66	2.39	3.33	71.77
拉萨	52.15	63.69	21.19	25.87	8.55	10.44	81.88
日喀则	310.05	60.42	130.33	25.40	72.79	14.18	513.17
阿里	597.22	72.54	171.13	20.78	54.97	6.68	823.31
那曲	693.29	61.88	292.05	26.07	135.03	12.05	1120.37
合计	1930.40	65.92	689.96	23.56	308.19	10.52	2928.55

资料来源：杨汝荣．西藏自治区草地生态环境安全与可持续发展研究［J］．草业学报．2003（6）

2003 年，全区退化草场总面积 2928.55 万公顷，占草场总面积的 35.68%。全区草场退化以轻度退化为主，所占比例均超过 50%，从方位上看，则呈由南到北退化程度逐渐加剧的趋势。近 15 年来，西藏脆弱的草场生态系统已遭到不同程度破坏，退化面积显著增加（表 4.3）。1990—2005 年，西藏草场退化面积每年以 5%～10%的速度扩大。②

① 杨汝荣．西藏自治区草地生态环境安全与可持续发展研究［J］．草业学报．2003（6）：24～29

② 邵伟，蔡晓布．西藏高原草地退化及其成因分析［J］．中国水土保持科学．2008（1）

表 4.3 近 15 年来西藏自治区草场退化趋势

地区	轻度退化		中度退化		严重退化		合计
	面积/万公顷	比例/%	面积/万公顷	比例/%	面积/万公顷	比例/%	面积/万公顷
1990	646.27	56.60	363.51	31.80	133.02	11.60	1142.8
1995	855.30	49.90	573.10	33.43	285.80	16.67	1714.2
2000	1576.94	65.20	670.77	26.10	323.59	8.70	2571.3
2005	2145.75	65.96	819.78	25.20	287.57	8.84	3253.1

资料来源：邵伟，蔡晓布. 西藏高原草地退化及其成因分析 [J]. 中国水土保持科学. 2008 (1)

退化草场在全区各地广泛分布，总计有 180.47 万公顷，其中那曲地区退化草场面积最大，达 72.14 万公顷，占全区退化草场总面积的 39.97%。其次是日喀则地区，退化草场为 48.95 万公顷，占全区退化草场的 27.13%（表 4.3～表 4.4）。

退化草场占实际利用草场总面积的比例，以日喀则地区和拉萨市最大，已占这两个地、市草场总面积的 20%以上。退化草场占实际利用草场总面积的比例最小的是阿里和林芝地区，大约在 8%左右。在这两地区的退化草场中，轻度退化草场占退化草场总面积的 15.78%；中度为 68.88%；重度仅为 15.34%。

控制人口增长，减少人口压力。要改变牧区人口增长过快的状况，就要实行计划生育。通过大力宣传和严格的计生措施，控制人口增长率，使农牧区人口增长速度逐步降到与草场资源实际生产能力相适应的程度。在草场利用率较低、退化现象较重的地方，逐渐将牧区人口向其他产业转移，以产业结构调整为导向，大力发展乡镇企业，开辟第二、第三产业。第二、三产业的发展不仅会间接减少人口对草场的压力，也会改善牧区经济状况，为防止退化草场提供有力的经济基础。

表 4.4　西藏退化草场分布状况

项目 地区	草场总面积（万亩）	占全区草场总面积（%）	退化草场总面积（万亩）	退化草场占草场总面积%	占总退化面积%	轻度退化		中度退化		重度退化	
						面积（万亩）	占总退化%	面积（万亩）	占总退化%	面积（万亩）	占总退化%
全区	123077.91	100	18047	14.83	100	9705.85	53.78	5572.85	30.88	2768.30	15.34
拉萨	3172.64	2.58	669.02	21.10	3.71	368.16	55.03	236.65	35.37	64.21	9.60
林芝	2953.88	2.41	251.0	8.50	1.39	107.0	42.70	80.00	31.90	60.00	25.40
昌都	8505.82	6.92	1570.82	18.46	8.71	1135.58	72.29	380.60	24.23	54.64	3.48
山南	4639.68	3.77	872.84	18.85	4.83	370.21	42.41	209.78	24.03	292.85	33.56
日喀则	18876.60	15.33	4895.37	25.93	27.13	1850.74	37.81	1640.60	33.51	1404.03	28.68
那曲	51259.78	41.64	7213.95	14.10	39.97	4209.16	58.35	2370.22	32.85	634.57	8.80
阿里	32270.12	26.21	2574.0	8.0	14.26	1665.00	64.70	655.00	25.40	254.00	9.90

资料来源：杰布，强巴达娃．西藏高原主要类型天然草地退化及防治对策研究报告 [J]．西藏畜牧兽医．2000 年（1）

4.3.2 人口增长对制度变迁路径的影响

建国几十年来，国家对西藏自治区和其他藏区的藏族人口的发展采取了较为宽松的政策，没有实行较为严格的计划生育政策。而在西藏自治区的农牧区基本上就没有控制人口的政策。在过去的40年中，西藏自治区的人口翻了一番，牧区人口增长更为迅速，人口的自然增长率多年来保持在20‰左右，几乎是全国平均水平的一倍。[①] 由此在畜牧业生产上产生了一系列的问题（见图4.3）。

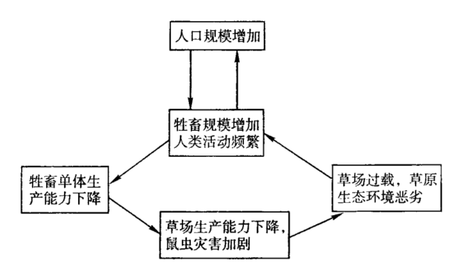


图 4.3 人口规模对草场的影响

青藏高原牧业生产方式基本是单一的游牧经济，以游牧为主要生产方式的藏族牧民只能通过增加畜群规模满足新增人口的物质需求。从1952年到1993年，因人口增长，西藏自治区草场载畜量由974.24万头（只）增加到2319.89万头（只），增长了1.38倍，即使这样，牲畜的增长仍赶不上人口的增长。1990年人均拥有牲

① 据《中国人口，西藏分册》和《1994年中国统计年鉴》有关人口部分整理得出。

畜为43.18个绵羊单位，与民主改革前的1959年相比还少了0.18个羊单位，比1982年的58.42个羊单位减少了15.24个绵羊单位。每一牲畜拥有的草场则由123亩减少到51亩，减少了近59%。再加上青藏地区的藏族群众受宗教及传统思想影响，"惜杀"观念较重，以牛羊数量的多少衡量财富占有量，家户间、部落间以此相互攀比，特别是进入80年代以后，随着牲畜被分到各户后，这种攀比现象愈演愈烈，致使牲畜的出栏率得不到提高。其结果是草场严重过载，加剧了草场的退化甚至沙化，草畜矛盾日益突出。[①]

传统的畜牧业生产一直是青藏高原最主要的生产方式。近年来，随着医疗卫生等生活条件的改善，再加上"计划生育"政策在牧区比较宽松，青藏高原近年来人口增长较快。由于传统的畜牧业一直把家畜存栏量的增加作为畜牧业生产发展的标准，牧民们把圈存家畜的多寡作为贫富的象征，因此，人口的增加必然导致家畜相应增加，牲畜的增加也就意味着对草场牧草啃食量的成倍增加从而导致过度放牧[②]。

人口的快速增长，对草场资源的压力增大。据统计，1990年西藏总人口为219.6万，1994增至232万，2000年增至261.63万，2002年为266.88万，2004年底为273.68万，2007年底增至284.15万。目前依然落后的经济、"靠天养畜"的牧业生产方式、人口增加等因素促使牧民增加牲畜数量，这些活动不可避免地对区内的自然植被和土壤造成破坏，加速草场沙化的发展。可见控制牲畜数量、封禁轮牧以缓解草场压力、逆转草场退化和荒漠化趋势的重要性。

人们为了维持畜牧业再生产和生活的需要，必须拥有一定的牲畜。据专家们测算，牧区每个人大约最少需要有11个绵羊单位，

---

① 罗绒战堆. 青藏畜牧业比较研究 [J]. 中国藏学. 1996 (4)

② Du M, Shigeto K, Seiichiro Y, *et al*. Mutual influence between human activities and climate change in the Tibetan Plateau during recent years [J]. Global and Planetary Change, 2004, 41: 241~249.

才能保持最低的生活和再生产需要。为保持这种最低需要，如果草场生产力和家畜个体生产力不能获得相应幅度的提高，人口的增长必将导致家畜数量的不断增加，使草场超载过牧，草场退化，进而引起草场生产力降低，家畜品质下降，畜产品产量减少。人们为了满足最低畜产品的需要，不得不进一步增加牲畜头数，结果导致草场畜牧业陷入失去控制的恶性循环。我国在人口控制方面在 20 世纪 50 年代已经失误，就目前西藏草场资源－人口－环境状况分析，从现在起有必要在西藏着手控制人口的增长。[①]

西藏农村家庭劳动力现实的文化水平极低。1997 年全国农村家庭劳动力平均受教育年限为 5.39 年，平均文化程度为小学 5 年级水平，而西藏农村家庭劳动力平均受教育年限仅 2.14 年，平均文化程度只相当于小学 2 年级水平。其中，农村家庭劳动力文盲、半文盲文化程度占农村劳动力总人口的 64.34%，是全国平均水平的 6.37 倍；小学文化程度占农村劳动力总人口 32.42%、初中文化程度占 3.03%、高中文化程度占 0.01%、中专文化程度只占 0.05%、大专及大专以上文化程度仅占 0.05%，分别仅相当于全国平均水平的 92.31%、6.85%、1.12%、4.03%和 0.15%（国家统计局，1998）。

显然，西藏农村劳动力人口文化素质的现实水平，不仅难以担负起传统生存战略或改造传农业战略的技术要求水准，而且更会危及广大农牧区未来的持续发展。因而，对于西藏这样一个农业劳动力人口文化素质远远落后于全国平均水平，加之民族语言文字交流障碍制约较大的地区，则很难通过一般的教育宣传使广大农牧民接受科学技术知识（何景熙，1995）。为此，政府应把发展农村教育作为最重要的基本公共支出目标之一，增加农村教育资金投入，为广大农牧民提供基本教育服务，保证所有的孩子都能获得受教育的权利和机会。在广大农牧区开办与农牧业生产、特色产业相适应的

① 苏大学，薛世明．西藏自治区草地资源概况 [J]．西藏畜牧兽医．1993 (2)

专门职业学校，进一步提高农牧区小学、初中升学率、中等教育和职业教育普及率；政府应重点资助农牧区的职业技术教育和中等职业技术教育，使农牧民子女有一技之长，成为当地的有用技术人才。[1]

西藏共有14个纯牧业县，24个半农半牧县，加上农区的牧业人口，1996年牧业人口共计68万人，占全区农村人口的32%。人口增长与经济增长之间存在着一定的相关关系，人的再生产与物资资料的再生产是可以而且应该结合在一起的。因此，要把从事畜牧业的劳动人口、依靠畜牧业作为生活来源的人口与畜牧业的发展结合起来，把畜牧业发展看做是解决人口问题的主要途径。其政策含义是：立足以畜牧业的大力发展为主，加快发展兼业生产经营，同时，要切实控制人口增长，提高人口素质的基本国策。

表4.5　西藏每千人中不同文化程度人数　　单位：人

	1982年	1990年	1995年	1998年	2000年	2003年
大学程度	4.24	5.74	9.08	10.31	14.52	8.24
高中	12.12	21.22	31.2	11.37	40.19	27.21
初中	36.08	38.5	48.86	69.96	71.83	106.35
小学	163.3	185.97	268.74	426.32	344.73	409.32
不识字或很少	784.26	748.57	642.12	491.04	528.72	448.89

注：1995年为抽样数据；1998年为人口变动抽样调查数据，抽样比为1.01‰；2003年为0.982‰抽样调查样本数据。

资料来源：1982年和1990年数据来自《西藏自治区第四次人口普查手工汇总资料》，中国统计出版社1990年版，第147～160页。1995年数据来自《1995年全国1%人口抽样调查资料》（西藏分册），中国统计出版社1996年版，第28～31页。1998年数据来自国家统计局网站，http://www,stats. gov. cn/yearbook/indexC. htm。2000年数据来自《西藏自治区2000年人口普查资料》，中国统计出版社2002年版，第224～235页。2003年数据来自《中国统计年鉴2004》，中国统计出版社2004年版，第107页。

① 胡鞍钢．西藏现代化发展道路的选择问题（下）[J]．中国藏学．2001（2）

表 4.6 全国每千人中各类文化程度人数　　单位：人

	1964 年	1982 年	1990 年	2000 年
大学程度	4.16	6.15	14.22	36.11
高中	13.19	67.79	80.39	111.46
初中	46.8	178.92	233.44	339.61
小学	283.3	352.3	370.57	357.01
文盲	335.8	228.1	158.8	67.2

资料来源：根据全国历次人口普查资料整理

从表 4.5 和表 4.6 可知，西藏人口的文化素质与全国相比尚有较大的差距。比较而言，文化程度越高，与全国的差距越小。而按照发展规律，在初等教育和基础教育充分发展的基础上才会有较高层次教育的发展。西藏与全国的比较结果体现出西藏教育事业非自然发展的特征较为明显，说明西藏的教育事业发展是自上而下的，是在国家的支援和扶持下发展起来的，明显带有反向发展的特征，即优先发展较高层次的教育，这样的政策取向当然会在较短的时间内促进较高层次教育的迅速发展，但是忽视初级教育的结果是高层次教育失去生源和可持续动力，最终会导致教育投资的效益损失。①

利用中央在西藏的优惠教育政策，提高农民素质。如表 4.7 所示，西藏与全国的教育差距主要在于缺乏高素质人才。温铁军曾提出要以文艺教育“攻愚”培养知识力、以生计教育“攻贫”培养生产力、以卫生教育“攻弱”培养强健力、以公民教育“攻私”培养团结力，可见，教育在解决“三农”问题中的重要作用。进入 21 世纪以来，国家和西藏自治区加大了对农牧民专业技术培训的投入。2006 年，西藏自治区财政厅投入 4400 多万元专项资金用于农

① 宋朝阳，王艳. 西藏产业发展和产业结构调整中的劳动要素 [J]. 西藏研究. 2005 (3)

牧民技术培训，为农牧民增加收入提供了有力支持。

首先要提高农牧区干部素质，因为干部起着模范带头作用，且人数较少，素质提高见效快。通过开办农牧业管理、科技知识培训班，送他们到高校进修，或分批选派干部进内地乃至国外先进农牧区学习，提高其文化素质和为农牧区服务的能力。

其次要注重观念更新，发展广播电视事业。加快“村村通”工程建设和扩大现代远程教育覆盖面。宣传党的政策和科学知识，改变农民按宗教时间播种的习俗和牧民“惜杀”的落后观念，提高农畜产品的商品率。

第三，健全农业技术推广站，加强对农牧民的实用农业技术教育。

第四，大量吸引农牧区域外人力资源向农牧区集聚，包括专业技术人才、个体工商户等，并注意使他们与当地人才融为一体，形成合力。[①]

表 4.7 每十万人口各级学校平均在校生数与全国比较（2005）

	小学	初中阶段	高中阶段	高等学校
全国平均水平	8385	4781	3070	1613
西藏	11952	4415	1473	1139

资料来源：2006 年《中国统计年鉴》和《西藏统计年鉴》。

4.3.3 居民消费偏好的转变

草场资源是西藏畜牧业生产的主要物质基础，社会经济的支柱，它的动态变化无不涉及西藏社会经济的兴衰，牧民以畜为食，以草为本。经济的发展，生活水平的提高，物质和精神上的丰富程度都建立在草场上。但是，根据 1981—2008 年中国统计年鉴可知，

① 武海波，黄德金. 基于比较优势理论的西藏“三农”问题研究 [J]. 新疆财经. 2007 (3)

西藏因人口不断增加，对畜产品的需求量急剧上升，人均占有量不断上升至全国平均水平（表 4.8），导致牲畜饲养量增加速度过快、草场负荷大、草场退化比较严重，整个草场畜牧业系统出现恶性循环，即人口增加越快、饲养牲畜越多、草场退化越快。

表 4.8 西藏主要畜产品人均占有量及与全国比较（千克/人）

年份	猪、牛、羊、肉	
	西藏	全国
1980	25.6	13.8
1985	35.4	16.6
1990	40.3	22.0
1995	47.6	35.2
2000	59.4	38.3
2001	61.0	39.5
2002	65.0	40.8
2003	73.8	42.7
2004	76.5	44.6
2005	77.7	47.2
2006	80.8	42.5
2007	83.1	40.0

资料来源：1981—2008 年中国统计年鉴。

人口增长和居民消费偏好的转变，对畜产品需求所产生的压力日益增大，催生西藏草场制度变迁。从人口增长看，西藏的人口已由和平解放时 1951 年 105 万人增长到 2006 年的 268 万；从畜产品生产和消费的供求分析看，由于畜牧业生产技术的相对稳定性，可以假定畜产品的供给曲线是一定的，由于人口的增长和人们收入的提高，畜产品的需求曲线则向右平移，如图 4.4 所示，Q 表示畜产品供给量（或牲畜数量），P 表示畜产品价格，D_1 表示人口和收

入变化前的需求曲线，D_2 表示人口和收入增长引起的需求增长，P_1 表示需求曲线变化前的畜产品均衡价格，P_2 表示需求曲线变化后的畜产品均衡价格，S 表示在技术一定的情况下的畜产品的供给曲线。由于需求曲线 D_1 移向 D_2，这引起畜产品价格上升，由 P_1 上升到 P_2。[①] 在畜产品价格上升的条件下，牧民有动因提供更高的畜产品。

但由于技术的限制，牧民的选择是扩大畜群数量来提高畜产品的市场供给量，即畜群数量由 Q_1 扩大到 Q_2。因此，在畜产品供求失衡的情况下，畜产品供给能力低于需求增长，使畜产品价格节节攀升，在利益驱动下牧民内在要求草场制度的加速变迁。

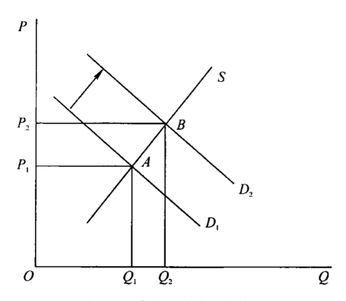


图 4.4　畜产品供求均衡分析

畜产业价格制度的变迁，是草场退化的重要原因之一，也是推动草场产权制度变迁的抓手。市场经济制度，实际上是个价格制度。明确的产权和价格有助于把“外部性”内在化。如果借助于产

① 王志君，刘俊浩. 关于新疆草地资源保护的实证分析 [J]. 石河子大学学报（哲学社会科学版）. 2005 (4)

权学派的观点看待价格功能，那么价格的另一个功能是“引导人们实现将外部性较大地内在化的激励”。这里所讲的外部性一般包括外部成本，外部收益以及现金和非现金的外部性。那么，如何将外部性内在化呢？他们的基本思路就是通过法律手段明确产权，进而通过给产权标价进行交换。明确产权基拙上的价格具有降低交易费用的功能。在产权明确的基础上的价格功能由于降低了交易费用，可以使社会价值最大化，这是现代产权理论的独到之处。[①] 价格的变动，对经济人的行为产生巨大影响。自 20 世纪 70 年代末以来，由于国内外市场对畜产品特别是对羊绒制品需求量猛增，价格看涨，利润丰厚。高位价格推动了畜产品加工业的发展，而这又调动了畜产品生产者的积极性。结果，牲畜数量增加，这又加剧了边远牧区超载过牧程度。[②] 价格制度变迁的背后，还有一个产权制度的变迁。在过去，草场和牲畜公有产权制度下，牲畜头数增长是十分缓慢的。但牲畜私有产权制度下，情况就不一样了。畜产品的高位价格，再加上畜群私有，经济人就不顾公有草场的载畜能力，去发展私有的畜群头数。其结果是，草畜失衡，矛盾凸显，过牧现象愈演愈烈。

4.3.4 经济发展对制度变迁路径的影响

4.3.4.1 生态环境保护的囚徒困境

假设在同一环境中的双方 A、B（如高山草场的上下游，限制开发区和禁止开发区与优化开发区和重点开发区政府），如果进行生态环境保护、治理环境污染，则双方都可以从中得到 8 单位效益（如新鲜的空气，清洁的水流等），否则会因为生态环境的破坏而遭受 1 单位损失，但是进行生态环境保护和治理环境污染需要付出 10 单位成本。则如果两个人都进行生态环境保护和治理环境污染，

① 袁文平．价格、产权与市场机制 [J]．财经科学．1994（2）

② 额尔敦扎布．草原荒漠化的制度经济学思考 [J]．内蒙古大学学报人文社会科学版．2002（5）

分摊治理成本，每个人可以得到 3 单位效益；如果 A 治理而 B 坐享其成，则 A 遭受 2 单位净损失，B 获得 8 单位净收益；如果两个人都不治理，则每个人都要承担生态环境污染的损失 1 单位（图 4.5）。

纳什均衡的结果是 A 和 B 都选择不保护和治理，即个人理性与集体理性的冲突。尽管如果大家都出钱保护和治理环境，所有人的福利都会增加，但是如果我出钱你不出钱，我得不偿失；如果你出钱我不出钱，我就可以“免费搭车”，所以每个人的最优选择都是“不出钱”，这时的纳什均衡使得所有人的福利都得不到提高。

		B 治理	B 不治理
A	治理	3，3	-2，8
	不治理	8，-2	-1，-1

图 4.5 生态环境保护的囚徒困境

政府在制定政策的时候，应当将政策制定在纳什均衡点，否则只能依靠强制力量来执行，一旦缺乏监督或者执行力较弱，则马上会偏离政府的政策目标。正是因为我国当前的生态环境政策是由中央政府和经济落后的生态功能区来承担生态环境保护的成本，而受益最大的却是经济发达的东部地区和大中城市，因此，一方面生态环境保护地区缺乏生态环境保护的积极性，不愿意提供较多的生态环境保护，另一方面受益地区仍然将生态环境资源看作免费财产或公共财产，导致对自然环境资源的浪费。要解决生态环境保护与建设中出现的种种困境，应当由高收入者（我国的东部地区及大中城市）提供生态补偿，低收入者（我国的生态环境保护区或者限制开

发区和禁止开发区，如西藏）得到补偿。在实际执行中，可以由经济不发达的生态环境保护地区提供生态环境保护工作，经济发达的优化开发区和重点开发区应当通过生态补偿支付来承担环境保护的成本，即优化开发区和重点开发区为限制开发区和禁止开发区的生态环境保护工作提供物质补偿，因此，在我国应当建立在主体功能区划下的跨地、跨流域区生态补偿制度，由非生态保护地区补偿生态环境保护地区的生态环境保护成本。[①]

4.3.4.2 经济社会发展对草场制度变迁的影响

西藏各民族所处的自然环境、产业经济发展进程的不同，以及演进历史、宗教信仰、民族文化的差异，从而形成了以藏民族为主体的多层次、多元化地域民族文化。既有藏、汉、门巴族的藏传佛教、回族的伊斯兰教、珞巴族的原始宗教、纳西族的基督教等特殊宗教文化，又有独特的游牧、农耕和城市等产业文化。这种以藏民族文化为主体的多元文化交织覆盖、共处交融、杂处相依，客观决定了民族关系、民族问题的错纵复杂，成为产业发展必须面对的最基本的现实区情之一。多元文化环境形成的语言文字、风俗习惯、宗教信仰等文化差异，使民族间经济文化交流面临着更多的文化障碍，产业发展面临着更多的潜在矛盾制约；民族意识普遍重视农牧业生产，“重农牧、轻商贸”的产业发展观持续稳固，致使传统农牧业发展长期处于自给自足的自然经济状态；以个体牧民家庭为单位的传统产业经济生产单元，乡土观念浓重，对草场、牲畜具有强烈的依恋感，具有存储牲畜的传统实物财富观。使得牧业发展要形成规模经营步履维艰；藏传佛教、伊斯兰教、原始宗教、基督教等宗教文化与游牧、城市文化相互交织，特别是宗教文化在经济社会生活中各个层面的高度扩散渗透，不仅深刻影响着各民族的价值观、职业观、生产方式和生活习惯，而且在某种程度上还决定影响

① 刘雨林. 关于西藏主体功能区建设中的生态补偿制度的博弈分析 [J]. 干旱区资源与环境. 2008 (1)

着不同民族、不同地域、不同民族文化的价值取向、创新精神、竞争意识、市场适应能力以及技术变革态度等产业发展内在机制。[①]

西藏社会经济从16世纪中叶以后出现长达300年之久的衰退和停滞，学者们探讨了其中的多方面原因，较普遍的认识是制度原因是首要的。政教合一制度对西藏经济社会发展产生了多方面的消极影响。

消极作用之一是扼制人口数量的增长。从13世纪后期到18世纪初叶的450余年中，西藏地区人口从59万增长到94万，增长了38万人；而从18世纪后期到1951年西藏和平解放时的210余年中，西藏地区人口从94万增长到105万，仅增长11万人，基本上处于停滞状态，如表4.9[②]：

6世纪	7世纪	13世纪	18世纪	1951年
	（吐蕃王朝初期）	（元代）	（清代）	（和平解放初）
85～90万	386万	59万	94万	105万

消极作用之二是大批人口涌入寺庙，形成庞大的寺庙集团，成为社会的“寄生”阶级。据《黄琉璃史》记载，在藏历第12绕迥木狗年（1694年），西藏地区的寺庙数已达1807座，僧尼总数达97538人，[③] 占当时西藏总人口的11%左右。至西藏和平解放时，共有寺庙2711座，僧尼达11.4万人，约占总人口的10%。

消极作用之三是大批的社会财富流向寺庙。首先是修筑寺庙耗费了大批财富和劳动力；其次是大批僧侣的生活消费；再就是寺庙的供奉和装饰品耗费实际上没有尽头。以1733年为例，平均260多人就要修建和供养一座寺庙，每2.6人就要供养1名僧人，这早已超出社会经济、人口的承受能力。寺庙大批量占有和消耗生产资

① 温军. 西藏产业可持续发展的现实效应分析 [J]. 思想战线. 2000 (6)
② 中国人口·西藏分册 [M]. 北京：中国财政经济出版社. 1989：58
③ 论西藏政教合一制度 [M]. 拉萨：西藏人民出版社

料，是抑制经济发展的主要因素。西藏民主改革前，寺庙占有约30%的牧场和牲畜。而其产品的绝大部分被消费或变成寺庙的“装饰品”，只有小部分被用来维持简单再生产，很少用于或根本没有用于扩大再生产。①

因此，西藏草场需要制度创新。没有制度创新，即使技术进步、资本投入，也不可能实现草场的可持续发展。制度创新首先是产权制度创新。产权制度的最主要功能在于它能降低经济活动中的交易费用，提高资源配置效率。没有明晰的产权，就无法界定交易界区，无法规范交易行为，无法稳定收益预期，也无法提高合作效率。

4.4　西藏草场流转的正外部性内在化的途径

草场流转的目标就是促进牧区草场的合理集中，为草场的规模化和现代化经营创造条件，这是西藏草场产权制度变迁路径的最优选择。

由于当前牧区草场流转市场还处于起步阶段，并且牧区草场产权不明晰等都制约着牧区草场流转的产生、发展以及利益的合理分配。因此在研究草场流转正外部性内在化时，应首先提出假设条件是牧区草场市场是完全竞争性市场，即牧区草场市场满足完全竞争性市场的四个基本条件：①市场上有大量的草场供应者和需求者；②市场上提供的草场都是完全无差别的；③牧区草场产权明晰，在承包期内人对其享有的承包经营权具有处分权，所有草场在市场上具有完全的可流动性；④信息是完全的。

现阶段草场的有序、合理流转不仅面对着牧区草场承包经营权产权缺陷的制约，还受到城市化水平不高，城市吸纳牧区剩余劳动力的能力有限及牧业比较效益低下，投资牧业的积极性不高等因素

① 沈开运. 西藏经济的过去、现实及展望 [J]. 西藏研究 . 2001 (3)

的限制。更为重要的是牧区草场市场尚处于初级阶段，承包人转出草场因自身权利在经济上得不到应有的体现，再加上对草场转出后对“后路”的顾虑重重，造成草场市场上供应量的不足，这是草场流转正外部性造成市场失灵的一个体现。因此研究草场流转正外部性内在化，对于促进草场规模化经营，实现西藏牧区社会的全面进步有着重要的作用和意义。

4.4.1 草场内部流转正外部性的概念

产权的重要功能之一就是“引导人们实现将外部性较大地内在化的激励”（德姆塞茨）。外部性是造成市场失灵的原因之一。外部性的存在使市场难以单纯通过价格机制来实现资源的优化配置，造成资源配置的低效率。外部性是指经济当事人的行为不经过市场交易而对其他当事人的经济利益产生影响。外部性分为正外部性和负外部性，正外部性是指经济当事人的行为使其他当事人获得了额外的收益，并且该当事人并不需要为获得该外溢的利益而对行为人进行补偿；负的外部性是指经济当事人的行为使其他当事人遭受了额外的损失，并且该当事人不能因遭受该外溢的成本而得到相应的补偿。外部性的最终结果是收益或者成本的外溢。

草场内部流转是指不改变牧业用途的前提下，草场上所附的权利义务关系在不同主体之间的转移。具体的表现形式有草场的转让、转包、作价入股、出租、互换、继承、反租转包等。草场流转的正外部性是指原承包人（转出方）的草场流转行为带来的收益外溢而使他人（如转入方）受益，转出方却不能从中得到额外的补偿。

4.4.2 草场流转正外部性的表现形式

4.4.2.1 草场规模化经营

虽然家庭承包经营制度带来了牧区社会生产力的极大发展，但是也造成了草场的零碎化经营，不利于规模经营程度的提高。车裕

斌认为，“在农地市场化流转的制度框架下，通过加快农地市场化流转的进程和扩大农地流转规模以获取合理的农地经营规模，并相应采用先进的生产技术与方法以及高效的管理手段，农业经营的获利空间仍然存在”（车裕斌，2004）。可见合理的草场流转也应该同样能够带来规模化经营的额外利润。

就目前而言，草场流转对于草场规模化经营的贡献集中体现在：①优化草场资源原始配置；②提高牧业现代化程度和管理水平；③提高草场利用率。

4.4.2.2 提高草场质量、改善生态环境

通过草场流转带来的地块合并，在一定区域范围内，草场承包户的总数量会减少，这样可以避免相邻牧户之间相互行使通行权而引起的人行或者牲畜对草场的过度踩踏。

草场流转后踩踏率的降低，有利于提高土壤的疏松程度，使土壤表层保持良好的通气性。土壤通气性良好，O_2 充足，土壤有机质分解速度快而彻底，氨化过程加快，也有利于消化过程的进行，故而土壤含氮量高，这有利于土壤肥力的提高，改善草场质量，有利于牧草的生长。

同时草场流转后草场的规模化经营程度的提高，可以更加合理地对草场进行沟路渠及灌溉站等配套设施进行综合布局，并提高配套设施的利用率。因此草场流转后规模化程度的提高，降低了草场踩踏率，改善了草场的配套设施，这样不仅提高草场质量，同时也有利于草场生态系统的改善，使草场的物质能量循环向着有利于提高牧草产量的方向集聚，提高草场产出率。

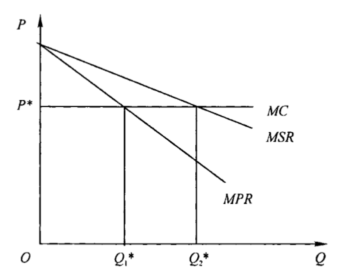
4.4.3 草场流转正外部性不效率的分析

各种形式的外部效应都将造成不利的后果，即市场机制不能充分发挥作用，资源配置偏离帕累托有效状态。因为无论是正外部效应还是负外部效应，它们的存在都会引起私人成本（利益）与社会成本（利益）的差异，因而外部经济总是供给或消费不足，而外部

不经济总是供给或消费过度。所以一旦存在外部效应，价格体系就不能有效运转，经济运行结果也将不是最优的，资源配置效率受到损失，从而导致市场失灵。

草场流转有利于规模化经营程度的提高及草场质量的提高，这都有助于牧草产量的提高，进而使草场流转的转入方的收入有所提高。假如草场流转前的双方的放牧收入分别为 W_1 和 W_2 ，草场流转后转入方的放牧收入为 W_3，根据前面的分析，一般情况下 $W_3 > W_1 + W_2$ ，即草场转入方获得了一部分额外的收入。而在牧区草场流转过程中，由于流转行为具有自发性，并且没有相应的法律规范，草场转出方的利益常常得不到基本保障，因此承包人往往缺乏进行草场流转的积极性。

草场流转所产生的正外部性，将导致牧区草场流转市场上供应量小于需求量，影响到牧区草场流转市场的有效运转，导致草场资源的低效率配置。用图 4.6 分析如下。



图中的 MSR 代表农地流转的边际社会收益，MPR 代表的是农地流转所带来的边际私人受益，由于农村土地市场为完全竞争性市场，所以价格（农地出让方从受让方出得到的补偿费用）完全由市场决定，并且供给曲线与边际成本曲线重合。根据完全竞争市场

上的均衡条件：$P = MR$，则根据市场价格等于边际社会收益所决定的均衡数量（市场上的可供流转的农地数量）Q_2^* 大于根据市场价格等于边际私人收益时所决定的市场均衡数量 Q_1^*，故而在农村土地市场上的，土地市场上可供流转的农地总体表现为供应不足。这主要是由于承包人流转土地产生的正外部性收益外溢部分没有得到合理的补偿而产生的。

4.4.4 草场流转正外部性的途径

4.4.4.1 经济途径

关于外部性的解决途径，著名经济学家庇古提出了这样一个法则：如果要使社会福利达到极大化，必须使得任何经济活动的社会边际收益与社会边际成本相等。对于外部经济，政府可以通过补贴使生产者或者消费者的边际个人收益等于边际社会收益，从而克服其均衡产量过低的市场配置低效率。草场流转所产生的正外部性，使草场流出者的利益在经济上没有完全得到体现，直接导致了草场市场上可供流转的草场数量供应不足，大量草场供应者处于徘徊状态。

因此，根据庇古理论，可以采取对草场转出方给予经济上的补贴的形式，使得其的边际个人收益等于或者接近边际社会收益，通过这样的经济补贴提高无力放牧或者不愿放牧的承包户转出其承包草场的积极性，弥补市场上草场供应不足的状况，提高草场资源的有效配置，并且保护草场流转双方的经济利益。

对于草场流转正外部性采取的补贴，需要解决的主要是补贴的主体和数额。因为草场流转使得草场转入方获得因草场规模经济的额外利益，因此补贴采取的主要形式是草场转入方向草场转出方进行相应的经济补贴。因为国家在草场流转的过程中是间接受益者，故而地方政府应该出台相应的政策鼓励草场流转，对草场转出方在就业及社会福利等方面进行相应的优惠照顾；关于草场转入方对于转出方的补贴数额，本人认为应该根据一定的比例关系，在流转双

方之间对草场流转外溢的收益部分进行分配，至于各方取得比例应根据实际情况来确定。

4.4.4.2 制度途径

单纯依靠经济手段解决草场流转正外部性，虽然能够刺激牧区草场市场上的草场供应量，弥补市场上草场的供给不足问题，但是存在的问题就是：转入与转出的草场不一定恰好相邻，并通过流转刚好实现草场合并。草场流转的正外部性的产生是建立在草场流转带来的规模经济基础之上的，如果草场流转不能实现草场合并和促进规模化经营，那么草场流转的正外部性是根本不存在的。所以在采取经济补贴的手段刺激市场供应的同时，还应该采取相应的手段，解决草场流转后的草场合并经营等问题。具体措施如下。

（1）成片发包。就是集体经济组织在向牧户发包草场时，要尽量地把成片的草场发包给承包方。具体措施是把全村的草场按质量分成优（Y）、中（Z）、劣（L）三等，然后再将优等地和劣等地搭配起来发包、中等地单独发包，按照本地各种质量草场的产量情况，计算出多少优等地和劣等地的年产量刚好等于同等面积的中等地的年产量，据此确定每户承包草场的数量。这样各牧户的承包草场的数量将控制在1～2片，大大减少了各牧户的承包地块的数量。这样就有利于草场的成片流转，降低草场流转实现规模化经营的难度。

（2）赋予草场转出者相邻地块的承包经营者以优先购买权。所谓优先购买权是指在草场承包者转让其承包使用权时，在流转价款、流转期限等主要内容相同的条件下，其相邻地块的承包人享有优先于其他人获得该承包使用权的权利。这样通过赋予相邻地块的承包经营者以优先购买权，可以使草场流转时相邻地块合并经营的可能性大大提高。

（3）草场互换。在赋予相邻地块承包经营者优先购买权的前提下，如果出现某些特殊情况，比如相邻地块的承包经营者放弃其优先购买权的权利时，这样在草场流转后，并没有实现流转地块合并

经营。在这种情况下，应该鼓励流转后，通过新草场经营者之间通过互换方式，实现草场地块的合并。互换就是草场承包户之间互相串换草场，以求降低成本和发展规模经营。但是互换一般应该在集体经济组织的协调下完成，并且签订书面协议。

（4）成立草场储备中心。在通过以上两种方法仍不能解决地块合并经营时，可以仿照城市土地储备的方法，成立专门的草场储备中心。先将需要草场流转的草场在草场储备中心储备起来，由储备中心负责经营管理，然后实现草场的成片流转。草场储备中心代为流转草场，在选择交易的另一方时，应考虑以下几个因素：①尽可能实现草场的合并经营；②保护草场转出者的利益；③不得改变草场的牧业用途。

（5）规范草场流转行为。认真贯彻执行有关法律法规及《中共中央关于做好农户承包地使用权流转工作的通知》精神，承包草场使用权流转要在长期稳定家庭承包经营制度的前提下进行，在承包期内，村集体经济组织不得单方面解除草场承包合同，也不能用少数服从多数的办法强迫牧户放弃承包权或改变承包合同。不得收回牧户的承包草场搞招标承包，不得借草场流转改变所有权和草场用途。要坚持“自愿、依法、有偿”的原则，严格按法定程序开展草场使用权流转。草场流转的主体是牧户，草场使用权流转必须建立在牧户自愿的基础上。在承包期内，牧户对承包的草场有自主的使用权、收益权和流转权，有权依法自主决定承包草场是否流转和流转的形式。任何组织和个人不得强迫牧户流转草场，也不得阻碍牧户依法流转。要坚持“集中、连片、规模”的原则，草场流转应相对集中，逐步实现规模开发、集约经营，把推进草场流转与发展规模经营结合起来，与培育龙头企业和提高产业化经营水平结合起来。

5 现行西藏草场产权制度的绩效分析

西藏草场产权制度变迁是不涉及草场所有权的草场制度变革，其目的是通过强化使用权来充分发挥草场的生产性能，实现草场规模经营；通过草场经营利用方式的现代化转型，促进牧业生产力的发展，为牧业的持续增长创造条件。

追求制度的潜在收益是制度变迁的最终目标，实现该目标的途径是实现草场资源有效配置、地权稳定，以及公平和效率。以此带动经营方式、规模经济、草场租赁等方面的协调发展，提高经济效益和增进社会福利。

5.1 草场产权制度影响经济绩效的途径

5.1.1 草场资源配置与地权稳定

草场资源流转可以改善目前西藏牧区草场资源配置效率。牧区实行家庭承包经营制改革后，面临的一个主要问题就是草场零碎化经营，而草场经营效率提高的重要前提是实现规模经营，所以，只有通过草场流转配置把零碎化的草场流转集中，进行现代化牧业规模经营，才能改善草场边际报酬递减的现状。牧民将草场租赁给业主规模经营，可以有效地提高草场边际产出。

草场使用权流转，可以在牧业养殖能手和其他牧业经营业主手

中，形成相对充裕的草场拥有量，“有人就有地，户户少而均”的草场稀缺状态就能得到缓解。从那曲县罗玛镇的牧户草场流转的前后亩产值效益比较（图 5.1）中，也反映了这种配置效率的前后变化，规模效应非常明显。

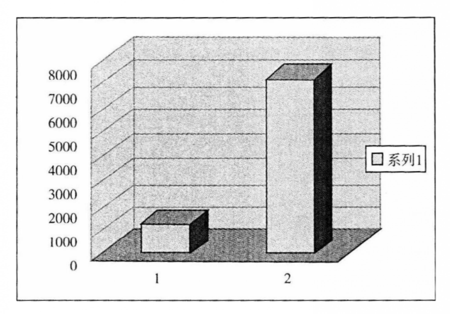


图 5.1 牧户草场流转前后亩产值比较

（横轴：1 为 14 村 542 户牧民流转前平均亩产值，2 为草场流转实现规模经营后的草场的平均亩产值；纵轴表示平均亩产值），数据源自罗玛镇政府草场流转统计。

草场规模经营有利于牧业现代化转型发展。牧业现代化发展重要的是需要不断增加对草场的投资，实现草场的资本替代，牧业现代化与加强劳动、资本投入和技术进步正相关。目前，草场在牧户分散利用的格局下，草场投资受到许多制约因素影响。所以，只有草场集中流转利用，草场投资的成果才能巩固，由拥有资金、技术的经营业主继续投资草场才能实现牧业现代化经营。草场分散利用与集中流转利用对草场规模经营的影响是不同的，正如我们在对西藏那曲县罗玛镇的调研中了解到的情况，草场由牧户分散利用时，传统的放牧方式只能围绕解决家庭的温饱问题进行，因此，小块草

场利用效率不高。而草场实现规模经营后，业主草场经营是以市场需求为导向进行的，牧业市场化、产业化发展中草场经营效益大幅度提高，草场经营出现规模效应。

草场产权制度变迁中，牧民追求自身利益最大化是始终不变的，而改变的只是行为模式。由于草场使用产权可流转交易，草场流转交易收益可以激励牧户对草场的中长期投资，不会出现在缺乏草场流转市场时，如果牧民因种种原因不想经营草场，只得撂荒或低效利用草场，无法收回投资的情况。交易收益也促进了草场资源的有效配置。因此，可以看到当业主需要草场进行牧业经营时，已经进城打工的牧民更愿意选择从亲戚手里收回草场，流转租赁给业主经营。

而草场流转的前提就是牧民拥有稳定的地权。从党的十七届三中全会通过《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》看，要“稳定和完善草原承包经营制度”，坚持草场家庭承包经营制度长期不变，牧民已经实际拥有了稳定的草场使用产权，这对牧户从事草场经营的投资起着激励作用，牧户不再会担心他的投资在不可预测的某个时候，因草场被拿走而丧失。牧户在草场投资经营中，草场产出率得到提升，经济效率得到增进，特别是在中长期投入上，如草场改良方面等。

因此，草场使用权制度变迁活化和强化了草场使用产权，有利于草场流转利用，通过合理的制度安排提高草场的劳动生产率。在家庭承包经营中，集体草场是以牧户细碎化经营的形式进行生产的，小农生产方式使牧户受到草场、资金和技术的约束，草场经营绩效难以提高，牧民收入增长困难。草场流转利用，是在不改变牧户土地承包权的情况下，将草场流转到经营业主手中，进行集中开发利用，实现草场经营的规模效应。在现有条件下牧户零碎化草场经营收入增长已经到达增长极限，转变草场经营利用方式才可能实现新的增长。牧户流转出草场后，签订的草场租赁契约确保了流转草场到期后收回草场使用权。租赁期内租金保证了牧户的温饱，并

且牧户还额外获得了非牧就业的机会。而草场经营业主租赁成片草场经营，市场经济自然激励模式对业主产生影响，随着资金、技术不断投入，形成牧业专业化和产业化经营，牧副产品的附加值增加和商品率提高，实现了牧业规模经济效应，草场的生产性得到了进一步发展。

5.1.2 牧民、村集体和基层政府

牧民、村集体和基层政府是草场制度中的重要环节，草场使用权市场化流转对牧区生产关系会起调整作用，促使牧区生产关系适应市场化的草场权利变化的要求。草场使用权制度变迁可以通过对牧民、村集体和基层政府的不同作用来影响草场经营绩效。

草场使用制度向强化使用权发展，牧民拥有了稳定的草场使用产权后，为草场市场化配置创造了条件。当牧民温饱问题解决后，草场可成为牧民的就业储备，牧民可以去寻求非牧就业的机会，而牧民对草场产生的不同的价值取向使其发生分化，一部分牧民因抵御失业风险能力增强，而选择向非牧就业转移，寻求新的机会成本实现个人收益最大化，产生转出草场的需求；另一部分牧民由于自身拥有的牧业技术等优势而愿意通过草场的收入效应来实现财富增长，产生转入草场的需求，草场面积扩大后，较多的草场又对其离牧积极性形成挤压，于是优质牧户逐渐被留下并成为牧业经营大户。随着社会保障制度逐步建立，草场承载的福利和保险，将逐渐从草场中剥离，推动牧区剩余劳动力有序离牧。牧民的进一步分化，使牧区社会阶层结构趋于简单化，牧民趋于职业化。

从草场集体所有制的演进历史看，可以发现集体是行政、社会和经济等职能的综合体，而行政处于强势地位。村干部是牧区中行政权力的实施者，是国家机构在牧区中的代理人。牧区的村民自治组织与村集体经济组织所形成的同构合一性质，使村干部又成为集体经济组织的管理者，这种双重代理人身份使村干部成为强势集团。当国家力量逐步退出基层社区后，村干部获得了对村集体更大

的控制权，他们很容易将其机会主义动机变为机会主义行动。因此，村干部偏好于对草场的行政性调整和控制，以及在执行国家政策时采取实用主义原则，这在草场承包中表现得尤为突出。

《宪法》和《草原法》规定“草原属于国家所有，即全民所有，由法律规定属于集体所有的除外。”并规定“全民所有的草原，可以固定给集体长期使用。”这种笼统规定造成发包方主体不明确，是县级政府、乡级政府、还是集体？是哪一级集体（是自然村还是行政村）？实际操作中也是很混乱的。这种发包方主体模糊，实质上就是最大的产权模糊，实际操作中就难以真正明确双方的权利、义务，甚至承包合同成为一纸空文。对草场畜牧业经济管理造成难题，如政府对“以草定畜”的目标很明确，除短期内采取一些行政措施外，对一年胜过一年的超载过牧问题无可奈何，无法从体制上根除。进一步完善草场承包责任制，必须明确发包方主体，真正做到“产权明晰”。集体应是发包方主体，是哪一级集体，应根据当地自然条件和历史因地制宜。这是因为：第一，符合经济管理的原理，能形成科学的治理结构，能采取经济的、法律的各种手段管理经济，目标容易实现；第二，解释有关法律，将草场承包合同更好地纳入《合同法》的调节范围，做到有法可依。[1]

在市场化的草场使用权流转中，牧民成为草场流转的市场主体，这促使集体的行政、社会和经济等职能发生分化。集体在市场中的角色和地位将重新界定，市场将对村干部的权力进行监督与约束，避免了集体对牧民草场权益的侵害。草场使用权市场化流转，实现草场要素市场配置，打破了传统草场经营的封闭性。草场经营利用社会化后，集体草场所有权并不因此而丧失，集体拥有的终极草场回收权来实现所有权价值，从而实现了社会主义市场经济条件下的草场集体所有制。且村集体向草场流转市场中介转化后，其与业主签订草场租赁契约后，草场租金使草场经营者负担固定化，避

① 丁恒杰．关于草场制度改革的思考［J］．草业科学．2002（5）

免了弹性过大的经济负担。所以，草场产权制度变迁将市场管理调控方式引入到了牧区集体草场经济管理之中，改变了单纯依靠行政和行政化的手段进行管理的不足，从而迫使村集体的草场经济管理职能转变。在长期不变的家庭承包经营政策下，草场资源采取市场化方式配置，削弱了村干部对集体草场资源的控制力，可避免村干部草场寻租行为发生。

此外，乡、镇政府是牧区基层政权组织，草场使用权市场化流转要求政府在牧区经济生活中扮演好“裁判角色”，维护好市场经济秩序，使草场流转市场能够健康发展，从而使市场在草场资源配置中发挥积极作用。因此，草场使用权市场化流转的制度变迁能促进乡政府职能转变，使其成为适应公共行政的服务型基层政府。按照奥地利经济学家瓦格纳的观点，在一个由农业和自给自足的社会向一个现代化、工业化和城市化的社会过渡时期，许多原来由家庭或他人供给的货物和服务转而由国家和政府来供给，因而产生了对政府绩效更大的需求。西藏目前正处于“瓦格纳法则”所指的过渡期，由传统牧业社会向现代化过渡。草场制度变迁在强调市场的时候，并不是要否定乡政府的作用，相反，需要基层政府作更多的服务性、保障性工作，以更高的行政效率来更好地履行对公民、对社会所承担的责任。“小政府，大社会”，是在政府实行公共管理方面采取的策略性后退，将部分职能转移给市场和市民社会，以便政府在宏观调控方面投入更大的精力，增强政府的控制力和对牧区公共产品供给，逐步改变城乡分治的二元结构状态。缩小政府行政范围，实现管理职能的社会化，将政府部门专业职能分散转移，加强对社会中介力量的扶持，重视牧区经济发展中多元社会主体的参与。

5.2 草场承包经营权流转绩效评价指标

具体讲，草场承包经营权流转绩效指在一定市场结构下，草场

资源的配置是否获得了生产上的效率。草场承包经营权流转实现了草场资源的市场化配置，通过草场规模经营，实现经济效率的提高。草场规模是草场承包经营权流转绩效的一个评价指标，如果一个牧业区域内，草场集中经营达到了一定的规模，表明分散利用的小牧经营状况已经改善，实现了草场规模经营效应。同时，草场承包经营权流转后，在业主草场经营下，草场的盈利水平提高，平均亩产值的利润率高低，也是评价经济绩效变化的一个指标。因此，草场承包经营权流转绩效评价的主要指标有：草场集中度指数、利润率等。

（1）草场集中度指数。

草场集中度指数是草场承包经营权市场化流转在某区域内草场集中程度的指标，其计算公式为：

$$C=(1-H/T)\times 100$$

式中：C 为草场集中度指数；T 为区域草场总面积；H 为区域非流转草场面积。集中度指数在 0～100 之间波动。

一般情况为：$C\leqslant 50$ 为草场相当分散；

$50<C\leqslant 70$ 为分布比较平衡；

$70<C\leqslant 90$ 为相当集中；

$C\geqslant 90$ 为高度集中。

既可以测算出草场集中度的静态值进行分析，也可以通过对区域内不同时段的草场集中度进行测算比较，得到动态的比较结果。

通过对罗玛镇草场流转数据的测算，得到该镇的草场集中度指数为 11.59，表明草场相当分散，草场经营以小牧方式为主。但与上一年草场集中度指数为 7.38 相比，在进行草场向业主经营集中上，土地流转绩效还是比较明显。

（2）利润率。

利润率，即单位投资盈利的多少。经济利润等于收入减劳动、物资耗费和资本成本。草场使用权流转前后，草场经营的平均亩产利润率比较，可以作为草场资源市场化配置效率高低的反映。利润

率的计算公式为：

$$R = (\pi - T)/E$$

式中：R 为利润率；

π 为亩产值收入；

T 为每亩成本支出；

E 为每亩投入资本。

如果草场流转后进行规模经营的利润率高于流转前，表明草场流转改善了草场经营绩效。

5.3 草场产权制度变迁的趋势

5.3.1 草场产权安排对制度变迁趋势的影响

不同的所有权与使用权安排形成了不同的产权结构，对草场的生产性和财产性所起的作用也不同，并直接影响制度变迁的发展趋势。在此，有必要分析探讨一下草场产权安排对制度变迁趋势的影响问题。

从所有制范畴看，草场集体所有权存在经济和法律上的实现问题。我国宪法规定，牧区生产资料归劳动群众集体所有。因此，草场作为牧区重要的生产资料，从经济关系的所有制范畴表明，作为经济主体的牧区劳动群众对牧区草场的占有关系，以及在一定生产方式下的生产、分配、交换、消费活动是这种关系的体现。从法律关系的所有制范畴看，作为经济主体的牧区劳动群众对草场享有任意支配权利。所有制上的独占或垄断必然使财产的归属在法律上明确，但牧区劳动群众即所谓的集体，是一个抽象的集合概念，牧区劳动群众是由无数的牧民个体组成的，如果认为草场集体所有是牧民对集体草场在所有权上分割占有后的加总，那么必然形成合成谬误。我国所有制的性质与内容对草场集体所有权具有特殊的规定性，集体草场的所有权只能由牧区劳动群众共同拥有。牧户承包经

营草场，成为草场实际占有使用者，拥有了草场的使用权。

草场集体所有权的价值实现形式问题。在商品经济条件下，草场所有权的占有、使用、收益和处分等各项权能已经实现了对自然经济条件下单一性的突破。商品经济越不发达，草场所有权与所有权的各项权能分离程度就越低，所以，在封建社会“直接生产者不是所有者，而只是占有者，并且他的全部剩余劳动实际上依照法律都属于土地所有者”[①]。随着商品经济的发展，生产社会化进步，所有权的各项权能日益分离。草场所有者成为法律上的所有者，草场使用者成为经济上的所有者。地租与草场经营收入分别是法律上所有权与经济上所有权的实现形式。

所以，牧区实行家庭承包制经营以后，如果集体所有的草场不能取得地租，那么法律上的所有权就没有实现，草场集体所有制产权呈现出虚置状态，集体产权福利化，为各利益主体针对草场的侵权行为发生提供了可能性，从而与草场实际占有者产生草场利益上的不一致，甚至形成冲突；另一方面，如果牧户不能实现稳定的草场经营，获取草场经营收益，那么经济上草场所有权就没有得到实现。只要牧户支付了地租，就应该获得该草场排他性的占有、使用、收益、处分权。因此，草场集体所有权的价值实现是以所有权和使用权的同时实现为特征的。草场集体所有制既然是一种草场财产归属的制度安排，集体草场财产保值和增值就应该通过所有权的法律规定来实现，即收取草场地租，因此草场所有权又表现出财产性的基本特质。一般村集体各自拥有的草场数量是恒定的，集体之间是不能相互买卖草场的，集体草场取得地租收益后，不会出现草场锁定资金，即不断的购买草场，这与草场私有制下的作用机理不同。而草场生产性是以草场所有权与使用权分离后，通过草场流转利用的各种使用形式来实现的，西藏目前是以家庭承包经营制的形

① 马克思，恩格斯. 马克思恩格斯全集（第25卷）[M]. 北京：人民出版社. 1974：893

式来实现。通过草场流转，实现规模经营，最大限度地提高草场要素的生产性，促使牧户实现由传统牧业经营向现代牧业经营转变，从而提高草场经营效率。只有草场所有权价值实现后，集体经济实力才能壮大，为牧户离牧时草场赎佃创造物质条件，并实现集体草场所有权的终极性权力——草场回收权；于是，集体发展公益事业和福利事业才能得到物质支持和保障，草场的福利保障功能才能逐渐从草场实物中剥离出来。因此，在市场经济条件下，对草场集体所有制实施所有权保护，实现所有权价值，是草场经济效率模式形成的基础。

草场使用权市场化流转成为草场经济效率模式建立的关键。法律上和经济上的草场所有权实现形式，使草场所有权价值实现形式具有二重性。在草场集体所有制下，牧户通过家庭承包经营形式获得集体草场使用权，草场主要是作为生产要素平均分配，而不是作为财富进行分配的。家庭承包经营的目的是得到草场的生产性，并进而以此获得草场的经营收益。家庭承包经营权是牧民凭其村民成员权资格自然取得的权利，承包经营权是牧民草场使用权的保证。所以，只要牧民不失去村民成员权资格，就不会因流转草场而失去草场使用权。家庭承包经营权使牧民永久性的获得该草场的初始使用权，为草场流转以及再流转到期后，牧户收回草场使用权提供了法律依据和保障。为提高草场经营效率，牧户可采取市场资源配置方式流转草场使用权，因使用权是一种产权，所以其市场流转就具有产权交易的性质。

草场使用权制度创新的核心是解决草场使用权活化问题，重要环节是草场初始使用权和农地流转使用权的权利构建。西藏牧区草场采取家庭承包经营形式，在保证公平的前提之下，实现了牧户平等、平均拥有草场，迎合了面临生存压力的牧区集体成员的要求。牧户通过家庭承包的形式获得的草场使用权，形成了草场使用权的初始获得状态，它与牧民生计和保障紧密相连，村集体成员权和承包经营权是牧民获得草场初始使用权的前置条件。从西藏牧区牧业

人口现状和非牧就业安置的情况看，草场将在相当长的历史时期内发挥着保障牧民的生计和解决就业的作用。

因此，牧户获得的草场初始使用权应长期归承包经营的牧户享有，应受到集体草场所有权和承包经营权的保护。只要牧民没有因在非牧就业后放弃自己的牧民身份，那么他就应该长期享有集体草场承包经营权，不因草场流转而使牧户拥有的初始权利被取消。当牧户不自己经营草场并将自己的初始使用权流转出去后，转到草场经营方手中的使用权就形成了流转使用权。流转使用权的使用期限小于或等于初始使用权的使用期限，并且持有流转使用权方要与初始使用权方签订草场流转合同，规定双方的权利与义务，确保草场流转时限到期后草场使用权回归初始使用权享有方。同时还应规定，当牧民转入城市生活若干年后且打算放弃牧民身份时，允许牧户与村集体之间达成收回草场使用权的赎佃协议，牧户得到合理的草场利益补偿。于是，牧民成为草场流转的决策者，草场使用权被最大程度地活化，草场资源要素的市场配置程度提高，草场生产性被充分释放，草场作为财富之母的功能得到了强化。并且牧民也得到了有补偿地放弃草场经营，有序离牧转入城市生活的机会。活化草场使用权事实上使草场使用权权能被放大，而草场集体所有制和家庭承包经营形式，从制度上又避免了在草场私有制下，当草场政策有利于租佃方时地主借租草场和牧民破产后草场所有权被兼并变得一贫如洗等问题出现。而就牧户草场经营而言，拥有了草场使用权、自由转让权、不受干预的收入享受权，所有权是不需要的。[①]牧民的草场权益受到保护，有利于草场经营的中长期投入和经营方式转变，草场生产经营效率因而得到提高。草场集体所有制和家庭承包经营制的完善使牧户草场权益和福利得到了有效保护，于是，草场的集中流转利用方式便成为小牧草场使用权流转的一个重要选项。草场统一规划流转降低了市场交易成本，为牧业企业从事草场

① 参见张五常．佃农理论［M］．北京：商务印书馆．2002：33

经营创造了条件。因此，草场权利制度变迁就逐渐演变成为增进草场利用事业的制度转折点。

5.3.2 “牧地牧有”向“牧地牧用”转型发展

随着经济的发展，制度创新的条件和环境已经变得越来越复杂，牧民受到知识、信息等约束，单独由牧民进行制度创新的难度越来越大，牧区制度供给不足。政府推行草场向业主集中的草场经营政策，缓解了制度供给不足局面。在不改变牧民家庭承包制的情况下，草场使用权以租赁的形式由小牧分散占有转变为业主集中占有，实现“牧地牧有”向“牧地牧用”转变是草场使用权制度变迁的发展方向。

在牧区集体所有制下，家庭承包经营制使草场与牧民实现了紧密结合，草场为牧民实际占有使用，家庭承包经营制成为“牧者有其场”的另一种实现形式，于是，小牧草场细碎化经营成为西藏牧业生产的主要特点。而从国际牧业发展经验看，要提高草场经营绩效，实现牧业现代化经营，草场利用规模问题仍然是不能回避的，因此，草场使用权制度变迁趋势就是要适应牧业发展对规模经济的要求，草场使用权由分散转为集中。

综上所述，在西藏牧区，草场利用制度对草场经营绩效影响更显著，合理安排的草场使用权制度相对于草场所有权制度而言更重要些。草场细碎化的小牧分散经营状态，只有通过草场流转集中，实现规模经营，才能提高草场经营绩效。西藏集体所有且由家庭分散承包经营的草场，在牧地牧用的政策推动和牧民草场收益最大化的驱动下，通过租赁流转方式，实现草场规模经营利用和草场实物向草场权利转化，可同时实现业主草场经营利益和牧户的草场权益。在长期稳定的家庭承包经营政策下，西藏牧民更加稳固地掌握了草场使用权，一方面草场集体所有制在所有权层面上抑制了牧民草场投机，草场收益增加只能来自草场经营利用效率不断提高，另一方面长期化的使用权对其他利益主体的草场投机行为产生制约作

用，在草场利益上对侵权形成制衡，有利于对草场的保护。因此，西藏草场使用权制度变迁趋势是以强化草场生产性为中心，以租赁流转形式为主，推动草场使用权由分散到集中，逐步实现草场由业主集中利用。

5.4 草场承包经营制度对西藏牧业经济增长的分析

全区自从2005年来，落实草场承包经营责任制工作取得的成效显著。从20世纪90年代初期开始，那曲地区的部分县在“牲畜归户、私有私养”的前提下，积极探索如何做到草场一步到位、落实到户经营。2004年自治区农牧厅组织工作组对那曲地区西部几个县实行草场承包到户情况进行了调研，并向自治区党委、政府提交了调研报告。2005年自治区党委、政府正式决定在全区全面实行草场承包经营责任制，从部分县的探索走向了自治区党委、政府的重大决策，并作为农牧区一项重大改革作了安排部署。过去的三年，各地（市）坚持“草场公有，承包到户，自主经营，长期不变”的方针和“积极主动、慎重稳妥”的总体要求，在41个县的259个乡（镇）开展了草场承包到户工作，共落实完成承包到户草场5.43亿亩，其中冬春草场3.47亿亩，占全区冬春草场总面积的85%。[①]

经过三年来的共同努力，全区草场承包工作取得了明显成效：一是群众思想观念发生了较大变化。通过落实和完善草场承包经营责任制，群众意识到自己真正成了草场的主人，认识到畜牧业基础设施的重要性，提高了对草场的水利设施、围栏等基础设施建设和保护的积极性，自觉建设和保护草场的意识明显提高。在有条件的

① 参见次仁在2008年度全区草场承包工作会议上的讲话.2008年9月17日. 西藏人民政府网 http://www.xizang.gov.cn/getCommonContent.do? contentId=359109

地方进行积肥和灌溉，滥牧乱牧、挖土取沙、随意采石、汽车碾压等破坏草场的行为得到有效遏制。二是传统经营方式开始转变。草场承包到户后，广大群众根据自己草场生产能力，合理利用草场，加大牲畜出栏，加快畜群周转，积极探索改造传统生产经营方式，出现了草场入股、牲畜入股、草场租赁、联户、转包等草场有偿使用的新模式和合作经济组织。这些新的生产经营模式，对传统牧业进行了有力改造，为传统牧业向现代牧业转变提供了现实基础，极大地提高了畜牧业的经济效益，有效增加了牧民群众的收入。三是科学技术得到进一步推广。草场承包到户后，农牧民群众学习草场生产管理技术的主动性明显增强，草场围栏、草原鼠虫害治理、人工种草、牲畜短期育肥、舍饲圈养、疫病防治等技术得到了较好的推广和应用，提高了畜牧业的科技含量，增强了增值创收能力。四是项目建设得到大力推动。坚持把草场承包工作与退牧还草、人工种草、游牧民定居、草场鼠虫害治理等工程的实施紧密结合起来，不仅有效地提高了项目建设的成效，同时，也有力地推动了草场承包经营责任制的落实。

草场承包经营责任制的落实是深化牧区改革的一项重大内容，通过草场承包经营责任制的落实和完善，使过去草场公有、无价使用、过度放牧的现象得到有效控制，同时对载畜量的合理确定和草场生态保护起到了很好的作用，对促进群众观念的转变和生产经营方式的改变发挥了极大作用。

坚定不移地走“中国特色、西藏特点”的农牧业发展路子。自治区党委、政府，根据党的十七大精神，结合全区具体实际，明确提出了走“中国特色、西藏特点”的发展路子。这是自治区党委、政府在深入分析、充分论证的基础上，提出的进一步促进全区经济社会又好又快发展的重大决策，是深入贯彻落实党的十七大精神的具体体现，是推动全区在科学发展的轨道上实现跨越式发展的实际行动，是当前和今后一个时期全区做好发展稳定工作必须始终坚持的重要指导思想。

西藏草场畜牧业发展战略调整应：从传统的纯牧区逐步向半农半牧区和农区过渡，形成牧区繁育，农区、半农半牧区育肥，城镇加工的分布格局；开发东部林芝地区草场载畜潜力，稳定、提高中部拉萨市、山南地区草场畜牧业的生产经营水平，保护西部那曲与阿里地区草场，划定禁牧区，建设西部自然保护区；建植人工草场，实施退耕还草、农田种草，实现以草定畜；在青藏铁路沿线，选择低海拔城镇，建设牦牛肉、肥羔肉小包装、分割肉加工基地，以此带动东部、中部绿色牦牛肉、肥羔肉生产和季节草地畜牧业的发展；建设西部绒山羊基地和“一江两河”流域奶牛业；努力扩大边境畜产品贸易，提高畜产品商品率。

畜牧业是全区的基础产业，牧民是全区的人口主体，“三牧”工作始终是全党工作的重中之重。因此，走“中国特色、西藏特点”发展路子，对全区具有更加特殊而重要的意义。最先进的不等于是最好的，切合实际的才是最好的；大而全不一定是最好的，优而特才是最好的。牧业和牧区经济，全区与内地省区相比较，既有共同点，又有不同点。共同点在于发展要求、发展方向、发展目标一致；不同点在于发展的条件、发展的基础、发展的层次不同。正因为如此，全区既要学习借鉴内地省区先进的农牧业和农牧区经济发展经验，又要立足自身实际，不断探索推进，走出一条具有西藏特点、符合现代农牧业发展要求、顺应社会主义新农村建设形势的农牧业发展新路。

近五年来，全区在总结前人经验、巩固原有工作成果的基础上，通过不断创新和实践，初步走出了一条以现代化为目标、产业化为方向、特色化为重点的畜牧业发展路子。这一路子有几个方面的内容组成。一是“抓两头、促中间”的发展战略。一头抓优势区域加快发展，一头抓贫困地区加快脱贫，同时不放松中间地带，较好地实现了区域间的全面协调发展。二是“优势区域、优势资源、优势产业、优先发展”的基本要求。根据资源禀赋和市场需求，大力推进特色产业开发，较好地培植了农牧业经济新的增长点。三是

"区域集中、规模做大、提高质量、提升效益"的基本战术。坚持要素集中、产业集群、技术集成，较好地防止了低水平建设，为产业的高起点开发奠定了良好的基础。四是上下联动、形成合力，共同推进"三牧"工作的格局初步形成。按照资金来源渠道不变、使用性质不变、管理主体不变的原则，集中涉农资金，最优配置资源，形成了一批特色农畜产品生产基地。实践证明，这些基本战略思路、基本工作要求和基本战术思想是完全正确的。当前和今后一个时期，仍然要继续坚定不移地执行，并在实践中不断充实、完善、优化这一基本战略、基本要求和基本战术，推进农牧产业的加快发展，促进农牧民收入的持续增长。农牧业特色产业发展，要围绕"块"和"聚"两个字，突出抓好两项工作。

一是做大，形成板块。板块就是区域、就是规模、就是集约。要根据特色牧业发展的实际需要，坚持相对集中、连片发展，大力扶持和培育示范乡、专业村和重点户，鼓励和引导养殖大户，通过联合、租赁等形式，扩大生产经营规模，提高经营效益。逐步突破过去地域分割的格局，实现产业的跨县、跨地区联合开发，培育区域品牌优势，促进特色资源布局区域化、产业规模化、经营企业化。

二是做强，形成品牌。品牌就是强势符号、就是竞争优势、就是经济效益。要牢固树立品牌意识，坚持以标准化生产为基础，以产地产品认证为手段，以品质为保证，切实加强无公害畜产品基地建设，开展无公害、绿色、有机食品认证活动，扩大品牌畜产品的生产规模，打造品牌开发的基础。要把打造品牌的主要依靠放在龙头企业的培育和扶持上，鼓励龙头企业自主研发，广泛开展山羊绒、牦牛肉等系列产品开发，加快培育一批在区内外享有盛誉、市场优势明显、增值效益巨大、带动群众增收作用突出的品牌产品。妥善处理龙头企业与牧户之间的关系，建立并规范利益共享、风险共担、长期稳定的利益联结机制，在扩展企业规模，提高企业效益

的同时，促使牧民在产品收入的二次分配中享有一定的份额。[①]

经济分析的一般框架为给定经济环境（包括效用函数、生产函数及初始资源分配），并假定人的自利行为（效用最大化），由此分析人与人交互作用产生的结局（某种均衡）。经济学这几十年的发展沿着两个方向展开：其一，仍假定经济环境是给定的，分析不同经济环境所产生的不同结局；其二，把经济环境看成是内生的，是人们交互作用的结果。新制度经济学也同样沿着这两个方向发展，并由此可分成制度影响理论（Institutional-impact theories）和制度变迁理论（Institutional-changetheories）两个不同的领域。前者探究的是不同的制度安排会导致怎样不同的经济绩效，后者分析的是制度本身为何会变、会怎样变。制度影响理论的一般框架是给定非制度环境，揭示制度性环境与经济绩效间的相互关系。通过实证分析揭示不同制度安排将怎样导致不同的经济绩效。

西藏草场承包责任制的非制度性环境包括：（1）初始资源的量——草场资源、牲畜存量（详见图 5.2）。（2）牧户的偏好、价值观、信息等。（3）牧区劳动力。制度性环境（即制度安排）包括初始资源的初始分配，这里主要是指草场制度——包括对草场的所有权、承包权、使用权、转让权等方面的产权安排；经济绩效包括畜牧业产值、人均收入及对环境的影响等。

（1）进一步加大了草场承包经营责任制的落实力度。

根据西藏自治区党委、政府安排，提出了“草场公有、承包到户、自主经营、长期不变”的方针，2006 年草场承包共涉及五个地区 26 个县（区）、140 个乡（镇）、1233 个行政村（居委会），6.45 万户，牧民 62.13 万人，冬春草场面积 1.27 亿亩。

另外，日喀则地区除自治区安排的 7 个实施草场承包县以外，在亚东、南木林两县开展了草场承包到户工作。两县落实草场承包

① 参见次仁在全区农牧业工作会议上的讲话．2008 年 1 月 28 日．西藏自治区人民政府网 http://www.xizang.gov.cn/getCommonContent.do? contentId=352032

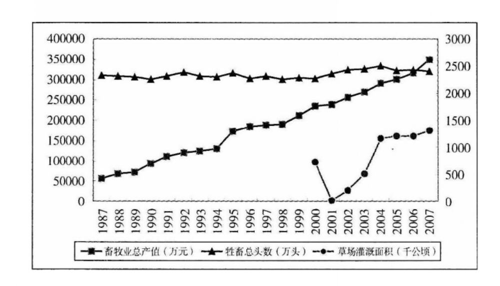


图 5.2 1987—2007 年畜牧业总产值、牲畜总头数、草场灌溉面积变化趋势

数据来源：《西藏统计年鉴》（1988 年—2008 年）。

4 个乡（镇）、14 个行政村、881 户，参加草场承包牧民达 1864 人。两县共落实草场总面积 564.84 万亩，其中冬春草场面积 389.84 万亩。①

（2）实行草场有价转让，逐步解决草场吃“大锅饭”问题。

实行草场承包经营责任制后，过度放牧、超载放牧、无价使用草场等问题有了明显缓和。但是，多畜户严重超载、草场压力逐年增大，草畜矛盾日益突出的问题就摆在了我们的面前。西藏自治区安多县扎仁镇 12 村和 9 村的经验具有典型性和推广意义，草场承包到户后，9 村的干部发现，虽然草场明确了使用权，但由于贫困户牲畜少，草场没有得到充分利用，就积极组织 54 户贫困户成立了合作经济组织，对草场进行有偿使用和有价转让，54 户牧民年收入达到 5 万元以上。9 村的做法比较成熟，体现在两个方面：一

① 参见 2006 年西藏自治区草原监理站工作总结暨 2007 年工作要点. 中国草原网：http://www.grassland.gov.cn/GrasslandWeb/Article/ShowArticle.asp? ArticleID=205

是有效解决了大畜户与少畜户之间的利益分配问题；二是通过建立健全草场有偿使用的各项制度，按国家《农民专业合作社法》进行规范管理。

草场有价转让是把草场作为资本来经营的前提。草场虽然承包到户，但由于草场基础设施落后，加之牧民群众尚不富裕，自身投入草场建设的资金不足，致使对自家承包的草场无法全部进行围栏，草场依然处于自然放牧状态。同时，受传统经营观念的影响，牧民把草场作为资本来经营的认识不足，市场意识淡薄，草场有价使用的观念还没有完全树立，导致大畜户多占、多用了其他牧户的草场，而少畜户和无畜户却没有得到相应的补偿。根据几年来探索的经验，实行草场承包经营责任制后，在草场有偿使用方面取得显著成效，可以从两个方面进行尝试：一方面，组建合作社，实行有价转让。另一方面，实行草场定价，有价使用，多畜户向少畜户支付草场使用费。

需要指出的是，在推行草场有价使用过程中，出现的阻力主要来自村干部，因为他们普遍是大户、能人，占有的牲畜多，若实行有价使用，首先将冲击他们的利益，所以在推行过程中，有抵触情绪出现。当然，我们也会发现象扎仁镇 9 村那样的村干部，能够积极带动群众，组建合作经济组织，推行草场有价使用。

实践证明：只有真正把草场承包到户，才能实现草地有主、放牧有量、建设育责、管理有法，才能实现责权利的有机统一，充分调动草场承包者的管理和投资热情，把草场当作畜牧业生产中--项重要的资本去经营，形成草场可持续利用的良性循环。因此，必须坚持因地制宜、分类指导、实事求是的原则，在实行单户经营模式，明确草场使用主体的基础上，采取灵活多样的承包形式，进一步深化和完善草场承包责任制，从体制上解决牧业发展的瓶颈问题，理顺草场产权关系。按照“草场公有，分户经营，有偿使用，长期不变”的原则，把草场的使用权、经营权、保护建设权落实到户，并作为农牧区的一项基本经营制度长期坚持，调动牧民群众的

生产积极性，从根本上实现由传统管理向现代化、产业化经营模式的转变。

5.5 退牧还草项目对西藏牧民收益影响的研究

5.5.1 退牧还草工程进展

退牧还草政策旨在给予牧民一定经济补偿的前提下，通过围栏建设、补播改良以及禁牧、休牧、划区轮牧等措施，恢复草场植被，改善草场生态，提高草场生产力，促进草场生态与畜牧业协调发展。退牧还草政策实现的目标是力争5年内使项目区内退化的草场基本得以恢复，天然草场得到休养生息，进一步完善项目区草场家庭承包责任制，建立基本草场保护、草畜平衡和禁牧休牧轮牧制度，建立起与草场畜牧业可持续发展相适应的草场生态系统；引导牧民转变生产方式，进行畜种改良和畜群结构调整，稳定和促进牧民增加收入。

随着社会经济的发展，我国各级部门和专家学者开始关注草场资源的保护和建设。早在20世纪50、60年代部分牧区就开始实施草场封育，通过在一个时期对草场进行封闭，不放牧或割草，给牧草提供生长发育和繁殖的机会，促进草场的自然更新。现在的退牧还草政策采用围栏禁牧、休牧和划区轮牧的形式使草场得到休养生息。20世纪80年代初著名经济学家许涤新提出，如果生态环境与经济建设产生了矛盾，应当服从于生态环境保护的需求[①]。尹成杰强调，草场保护建设事关草场生态与牧民生产生活，当前存在着两种片面的认识，一是只强调牧民生产和生活，忽视草场生态保护，结果造成草场严重超载过牧；二是只强调保护草场生态的重要性，对牧民生产和生活缺乏统筹考虑，影响了牧民增收。应该对此加以

① 侯向阳. 中国草地生态环境建设战略研究［M］. 北京：中国农业出版社. 2005：6

纠正，要实现草场生态保护与牧民生产和生活的统一，在实行草场保护建设制度的同时，维护牧民切身利益，实现牧区的可持续发展，推进社会主义新牧区建设。杨明洪认为，要充分调动牧户的积极性，政府应选择较高的补偿方式。也就是既节约中央的财政资金，又充分发挥各地区的潜力；要实现帕累托最优，中央必须建立有效的激励监督机制，既要激励合理，又要经常监督，把地方的努力程度作为确定转移支付量的一个重要依据。[①] 侯向阳认为，实施退牧还草政策是促进草场资源自我更新、实现受损草场自我修复的最经济有效的方法，不仅可以通过建立优质高产的人工饲料地增加草场饲养能力，补偿因减牧、休牧和退牧减少的饲养能力，达到生态转换的目的，而且还可以通过调整农牧产业结构和生产模式，把单一的资源与（草）产业联合起来，组建新的、更高层次的复合系统，突出农牧结合、提高草畜转化水平和产业化水平，增加牧民收入，实现生态、社会和经济效益的协调统一，促进牧业经济的持续发展。

我国拥有天然草场近 4 亿公顷，占国土总面积的 41.7%，其中可利用草场面积 3.3 亿公顷。长期以来，由于气候变暖和不合理利用等原因，我国 90%的天然草场出现不同程度的退化。草场的退化，不仅制约了草场畜牧业的发展，而且影响社会经济的可持续发展，对国家生态和国土安全构成严重威胁。2002 年 12 月，国务院西部办、国家计委、农业部、财政部和国家粮食局联合向国务院呈报了《关于启动退牧还草工程建设的请示》，提出用 5 年时间，在内蒙古、甘肃、宁夏西部荒漠草场，内蒙古东部退化草场，新疆北部退化草场和青藏高原东部江河源草场四大片区的内蒙古、新疆、青海、宁夏、甘肃、四川、云南 7 个省区（从 2004 年起加西藏）和新疆生产建设兵团先期治理 0.67 亿公顷退化草场。2003

---

① 杨明洪．退耕还林还草工程实施中经济利益补偿的博弈分析［J］．云南社会科学．2004（6）：64

年，退牧还草工程正式启动。2005年，经国务院同意，对退牧还草工程的政策进行了调整和完善，主要是提高了围栏建设标准，延长饲料粮补助年限，增加了严重退化草场补播建设内容和工程前期工作补助费。

截至2007年6月底，西藏退牧还草工程完成草场围栏任务3460万公顷，补播退化草场657.33万公顷，共安排退牧还草工程投资117.7亿元，其中中央投资85.7亿元。退牧还草工程的实施取得了明显的生态、社会和经济效益。在生态效益方面，通过工程实施，禁牧、休牧区的草场得以休养生息，草场植被得到较好恢复，植被覆盖度和牧草产量明显提高，草群中优良牧草比例有所增加，草场生态环境日趋好转，草场特有的涵养水源、防止水土流失、防风固沙等生态功能明显增强。同时，退牧还草工程的饲料粮补助政策，也直接增加了工程区牧民的经济收入，使实施禁牧、休牧后的牧民收入基本不减少，生活水平不降低。[①]

5.5.2 西藏退牧还草对牧民收益影响的分析

5.5.2.1 西藏草场退化的制度原因

草场本身就属生态环境脆弱区，但是近代却在本身已很脆弱的环境里，相当程度上叠加了人类超阈值活动的强烈影响，特别是近几十年因人口的增加而引起草场超载、草场退化、沙漠化尤为明显。西藏草场总面积6782.7万km^2，轻度退化面积1930.4km^2，占草场退化面积66%；中度退化面积690.9km^2，占草场退化面积24%；重度退化面积308.2km^2，占草场退化面积11%。总退化面积2928.5km^2，占草场总面积的43%。特别是以那曲和阿里为主的藏西北草场退化最为严重。草场退化造成草场沙化加剧，水土流失加重，生态环境不断恶化。[②]

① 中华人民共和国国家发展和改革委员会. 退牧还草工程进展情况 [J]. 草业科学.2008 (7)

② 杨汝荣. 关于退牧还草的意义和技术标准问题探讨 [J] .2004 (2)

（1）由于牧区牲畜承包和草场承包没有同步进行，牲畜长时间放牧于公地，导致草场退化。

从西藏草场畜牧业产权制度变迁的过程来看，从 1985—1996 年牧民拥有牲畜的所有权，在 2005 年开始全区给牧民发放草场使用证，但之前并没有划定使用权界限，草场产权归国家所有的事实存在，具备“公地悲剧”发生的基本条件。在草场承包制落实之后，超载过牧的现象应该得到遏制，草场退化趋势应该得到极大的减缓。然而事实却并不支持这种推论。根据笔者的调查，虽然 89.46％的牧民已经认识到草场退化的严重性，而且认为超载过牧是引起草场退化的主要原因，也以一己之力不断投入资金建设草场，但依然有 80.77％的牧民表示只要有饲草料来源就会继续扩大饲养规模。如何解释这种悖论？草场退化是自然条件与社会经济因素变化共同作用的结果，一方面是自然条件难以发生根本的逆转，另一方面资源稀缺程度不断加剧而广大牧民仍然要依靠资源的丰度来维持基本的生活水准。类似于一个在沙漠中迷路的人，虽然他可以作出最严格的饮用计划并想方设法增加水的拥有量，但只要他在一定的时期内找不到正确的方向，那么这种计划与增加水量的做法对挽救生命来讲都是无济于事的。悖论的存在恰恰说明仅仅依靠以私人产权为导向的制度设计难以从根本上抑制草场退化。

（2）“所有者行为错位”是西藏草场退化的主要制度诱因。

所有者行为错位是指国家或集体作为草场资源的所有者在保护与开发草场资源公共产品价值方面没有更大的作为。这集中体现在两个方面：第一，面临经济建设与生态环境保护的矛盾时，“先破坏后建设”的思想与观点普遍存在；第二，在推进畜牧业发展的政策措施上，产量指向性思维的普遍存在。这样的观点与做法一方面出自国家及地方政府对经济增长的追求和广大牧民不断提高生活水平的现实压力，另一方面是由于我们对草场资源的特殊性还缺乏足够的认识，而对产权制度在协调其经济价值与生态价值方面作用的过于迷信。

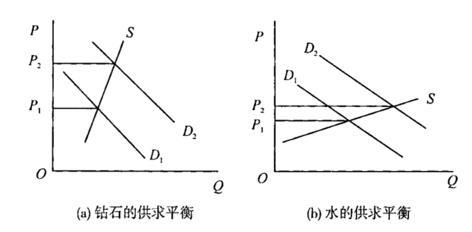
草场资源的特殊性首先表现在它的多功能性以及功能实现所依据的机制差异上。草场资源即是提供人们基本生活消费品的物质基础，也是满足人们生存需求和生态消费需求的物质基础。前者以市场交易为基本的供给机制，而后者大都以非市场的方式为基本供给机制。作为基本生活消费品的生产遵循边际成本等于边际收益的原则，由牧民作出相应的决策。而作为满足广大人民群众生存需求的生态产品供给是以最大程度提供生存保障为基本底线，需要政府强有力的介入。由于政府首先追求的是经济增长，而牧民的生产决策首要目标是提高现实的生活水平，而实现经济增长、缓解经济压力的首选途径和手段却都是不断扩大牲畜养殖规模。虽然畜牧业生产技术有了较大发展与应用，但生产技术的效果主要表现在增加畜牧业产出的稳定性方面，而草场畜牧业生产方式还没有发生根本的变化。政府作为草场资源的所有者的代表与牧民作为使用权的拥有者在目标与手段上表现出高度一致性，这种高度一致性弱化了政府追求草场生态价值的动力和作为。[①]

现阶段草场资源的第二个特殊性在于供给的有限性和需求的无限性共存。经济学曾经为成功解释钻石与水的价值悖论而钻石之于人们生活无关紧要，可有可无，但却价格不菲，而水之于人类生命攸关，却价格低廉甚至是零价格，个中原因可从图 5.3 中得到解答。

图 5.3 (a) 所示钻石的供求状况，由于钻石储量有限，供给弹性很小，当需求从 D_1 增加到 D_2 时，价格从 P_1 上升 P_2，上升幅度较大；图 5.3 (b) 所示水的供求状况，水的供给曲线上升平缓，供给弹性很大，当需求同样从 D_1 增加到 D_2 时，价格上升的幅度很小，不足以抑制需求，可见，在经济上水是不稀缺的。长期以来水资源低价甚至无价正是因为它们在经济上是不稀缺的。但草场资源既不同于钻石，也不同于水。因为草场资源既有钻石的稀缺

① 柴军. 试论新疆草地畜牧业产权制度与草地生态系统的危机 [J]. 2008

性，同时又与牧民生活息息相关。尤其是在依靠市场的力量将牧民转移至其他地区和产业困难重重的时期，牧民对草场资源的需求就像人们对水的需求一样具有极大的刚性。



(a) 钻石的供求平衡　　(b) 水的供求平衡

图 5.3　钻石与水的价值悖论

西方经济学研究的起点是从稀缺性开始的，因为资源是稀缺的，才会产生资源配置问题，才有经济学中的最大化选择。正常运行的市场依据价格信号反映资源的稀缺程度，并引导实现资源的有效配置，这是市场成功的关键。就草场资源而言，其稀缺性取决于资源丰度和开采成本，如果开采成本很低，当需求增加时，供给可随时增加，表现出较大的供给弹性，因此市场价格不会提升得很高；相反，如果资源的丰度较低且开采成本很高，则该类资源会表现出较小的供给弹性，需求增加会迅速刺激价格上升。然而，当我们把生态与经济复合在一个生态经济大系统中，草场资源的稀缺与否就不能仅仅以经济标准来评判了。为保持生态经济系统的正常运转，资源配置效率标准是在维持系统生态平衡前提下的效用最大化，需要保持足够的存量以利于资源的再生及维持生态平衡。否则即使市场经济系统正常运转，其对资源的配置效率相对于整个生态经济系统而言仍然是失败的。虽然产权制度的设计能够通过人们对自身经济利益的关注间接达到实现生态价值的激励，但在草场资源

稀缺性不断加剧、牧民生存压力持续走高的情况下，仅有私人产权制度的设计显然难当其责，需要政府代表草场资源所有权的拥有者站在维护社会公平和提供生存保障的高度加大对草场资源的保护力度。

应当看到，政府已经采取了诸如草畜平衡、禁牧休牧以及牧民定居等政策措施，但从国际经验来看，这些政策措施的效果还有待于作进一步的科学评估。

5.5.2.2 退牧还草对西藏牧民收益的分析

西藏天然草场本身属于生态脆弱区，系统内的结构一旦遭到破坏就很难恢复。因此，草场生态保护、管理和建设的重点应放在合理利用、以保为主上，通过建立基本草场保护制度，以草定畜，维持草畜平衡，实现可持续发展。在保护好现有草场的前提下，应对轻度退化草场实行围栏，对中度退化草场实行3～5年围封和禁牧，对年降水低于350毫米重度退化草场则要加强封育、禁牧，必要时还可实施生态移民。应把牧区的移民搬迁与小城镇建设、牧民定居点工程相结合，把分散居住的牧民群众集中定居下来，妥善进行安置，通过物流、人流、信息流的带动，改变传统的畜牧业生产经营方式，坚持畜牧业集约化发展的道路。

草场是畜牧业发展的物质基础，任何畜牧业的发展都是以草场面积的扩大和草质的提高为前提的。因此，西藏自1984年起为顺应改革的发展，对草场牧区实行“牲畜归户、私有私养、自主经营、长期不变”的政策，对草场尤其是冬春草场，实行了建、管、护、用的责任制，从而极大的调动了草场牧民的生产积极性，使草场建设中的相关指标有了一定的提高，为草场畜牧业的发展打下了良好的基础。如表5.1所示。

表 5.1 西藏 1983 年—1996 年草场建设情况 单位：千公顷

指标 年份	草场总面积	可利用草场面积	围草场面积	草场灌溉面积
1983 年	60352	35125	162	52
1985 年	75965	54954	342	201
1990 年	80257	59440	504	161
1995 年	77382	55621	542	213
1996 年	82767	60364	543	153

资料来源：杨树青．西藏草原畜牧业发展中的“两面性”问题 [J]．西北民族学院学报：哲学社会科学版．1999 (1)。

由上表可知，西藏草场畜牧业实行牧业家庭承包责任制后，除因家庭人力、物力、财力有限，草场灌溉面积有所起伏外，草场总面积特别是围栏草场面积不断扩大，取得了喜人成绩。但与此同时，西藏的草场建设中也存在着顾此失彼、捉襟见肘的一系列问题，即草场退化沙化、产草量不断下降、抗御自然灾害的能力减弱、载畜量明显下降等。①

选择禁牧草场总的侧重点是草场生态环境恶劣，退化严重，草场植被恢复很慢，牧民生活很困难的地区和特殊环境保护区。

初步拟定可选择禁牧的标准为 7 类，见表 5.2。根据表各项指标分析，禁牧工程所涉及范围和地区主要在西藏西部的干草场、荒漠、半荒漠化草场区，以及部分严重退化草场区、生态脆弱区、经济十分落后和草场特殊因素重点保护区。

① 杨树青．西藏草原畜牧业发展中的“两面性”问题 [J]．西北民族学院学报：哲学社会科学版．1999 (1)

表 5.2 禁牧草场选择的标准

序	类别	标 准	说 明
1	水源	无地表水源，地下水位低于 25，人畜饮水困难	代表地区有草场化荒漠、半荒漠、荒漠等
2	生产力	平均干草产量低于 375kg/km^2（相当于中国草场等级标准中的 8 级草场）	不论什么草场，只要产量低于此标准，即可禁牧
3	覆盖度	裸露面积超过 70%的草场	如冷季牧场、四季牧场等超载重牧草场，因放牧频率高、强度大而退化
4	经济收入	人均纯收入低于 500 元/年（全国牧区平均 1606.74 元/年，西藏为 1231.50 元/年）	生存条件已极度恶劣或无法生存的地区，即低于 500 元/年，已难于维持生活
5	超载率	>30%	依草场上生物量计算载畜量
6	产值	<150 元/公顷	根据每公顷草场羊单位的产出量计算
7	重点保护区	重点自然保护区，如特有草原植被、草原动物、水源、风沙源区，自然、文化、名胜古迹、风景保护区、流动沙地等	国家和省、市、自治区重点保护区

休牧草场的技术标准是在草场环境、草场植被、生产力、经济情况略好，但也有退化、沙化、超载过牧的草场地区，其选择标准主要考虑草场的水源、生产力、牲畜超载、风沙源、冬季和四季牧场等因素，侧重于草场的保护，防止草场进一步退化，具体指标见表 5.3。

表 5.3 休牧草场选择的标准

序	类别	标 准	说 明
1	水源	水源不足，无灌溉条件	完全靠天养畜，草场易退化
2	生产力	干草产量 375kg/公顷～1500kg/公顷（相当于草场分级中的 5～7 级草场）	低于此数，生长季必须禁牧
3	覆盖度	裸露面积超过 50%的草场	属草场过牧，草场已退化
4	经济收入	人均纯收入低于 1200 元/年（全国牧区平均 1606.74 元/年）	西部牧区平均为 1606.74 元/年，西藏 1231.50 元/年
5	超载率	20%～30%	超载过牧会引起草场退化
6	沙地	半固定沙地、风沙源区	半固定沙地的变化很大，保护不好易变为流动沙地
7	重点牧场	冬季牧场和四季牧场	保证有足够的冬季贮草量

根据禁牧、休牧的选择标准和西藏草场现状分析，并参考部分省（市）主管部门的材料，得出目前西藏急需禁牧 308 万公顷、休牧的草场共 690 万公顷，合计 998 万公顷。所涉及的主要分布区域为那曲地区、阿里地区、日喀则地区和拉萨地区（市）。所做技术标准是在 2007 年 4 月实际调查西藏退牧还草工程实施过程中，遇到的一些具体问题而提出的，目的使退牧还草工程得以急时、顺利进行。

西藏天然草场的保护与建设问题，不仅涉及西藏自治区的经济发展、社会稳定和民族团结，而且关系全国乃至整个亚洲地区的生态环境安全。因此，2003 年国家发改委批准实施西藏退牧还草工

程。该工程计划从2003年至2010年间对比如、改则等36个县投入资金64亿元，重点实施退牧还草、天然草场植被恢复、牧区草场水利建设等一批牧区草场生态建设与保护的专题项目，通过项目的实施，完成草场围栏建设448.788万公顷。此外，还计划从2004年至2008年间对聂荣、安多等10个县投入800万元资金，实施草场“三害”（即灭鼠、灭毒草、灭虫）治理项目，完成灭鼠93.33万公顷，灭毒草0.67万公顷，灭虫53.33万公顷。详见表5.4。

为加强西藏高寒草场生态建设，促进农牧区生态与经济协调发展，2006年西藏在国家有关部委的大力支持下，在那曲、阿里、日喀则、拉萨4个地（市）11个县共投资25358万元实施了第一批退牧还草工程建设。首次在4个地区5个县12个乡（镇）开展了草场监测工作。

据自治区草场监理站相关负责人介绍，西藏第一批退牧还草工程总投资25358万元，其中国家投资18608万元。完成禁牧草场围栏500万亩、休牧草场围栏400万亩、草场补播改良270万亩。目前，西藏第一批退牧还草工程建设还在实施当中。2004年实施退牧还草项目县开展的生态效益监测结果显示，比如、那曲、改则3县生态效益明显好转，不仅在实施退牧还草县的项目区植被得到明显的恢复，现有的围栏草场比无围栏草场植被高度提高6厘米～12厘米，草场植被盖度提高达55%以上，产草量提高25%～30%，还使草场生态功能逐渐增强，土表风蚀现象减轻。禁牧和休牧使草场得到休养生息的机会，草场生态建设使草场退化、沙化以及草场鼠虫害达到有效控制。[1]

① 参见中国西藏新闻网2007年1月19日．西藏农牧区草原生态环保建设取得新进展

表 5.4　西藏天然草场围栏及草场“三灭”建设项目　　单位：万亩、万元

项目区＼年度	2006年		2007年		2008年		2009年		2010年		合计	
	规模	投资	规模	投资	规模	投资	规模	投资	规模	投资	规模	投资
日喀则	13.5	472.5	12.1	432.5	9.5	332.5	9.0	315	8.4	294	52.5	1846.6
林芝	3.8	133	3.4	119	2.6	91	2.5	87.5	2.3	80.5	14.6	511
拉萨	12.7	444.5	11.2	392	8.8	308	8.3	290.5	7.8	273	48.8	1708
那曲	30.8	1078	27.2	943	21.3	745.5	20.1	703.5	19	665	118.4	4135
昌都	13.2	430.5	11.8	413	9.2	322	8.7	304.5	8.2	287	51.1	1788.5
阿里	12.3	462	10.8	378	8.5	297.5	8.0	280	7.6	266	47.2	1652
合计	86.3	3020.5	76.5	2677.5	59.9	2096.5	56.5	1981	53.3	1865.5	332.6	11641

资料来源：西藏自治区特色畜牧业产业化发展规划（2006年—2010年）

5.6 现行草场产权制度评述

5.6.1 草场产权全民所有和集体所有的优越性体现

自1979年在农村实行联产承包责任制后，随后在牧区实行了“畜草双承包”责任制。从制度安排的角度来看，牧区20多年的改革使牧业经营制度变迁主要表现为牧区普遍实行了各种形式的牧业生产责任制，其中家庭承包责任制已成为主要的形式。表现为第一步是变革牲畜产权作价归户；第二步是实行草场所有权与使用权分离，把草场使用权落实到户。这种制度安排的特征体现在5个方面：

（1）生产组织主体由过去的生产队变为牧民家庭（牧户）。也就是将统一的生产组织改组为分散的生产组织，这有助于更加明确一家一户的责任、权利、利益关系。同时，以家庭为经营单位，实现了家庭内部劳动力的优化组合和优势互补，因为家庭内部协作几乎没有交易成本，他们具有共同的目标函数，不存在利益分歧，因此管理成本较低，组织劳动的成本低，利用机会的成本也较低。

（2）产权关系趋向明确。在草场等基本生产资料集体或国家所有制的性质不变的前提下，草场交给牧户使用，牧户只对草场享有使用权而无所有权，所有权仍为集体或国家。这样，草场等基本生产资料的所有权与使用权由过去归集体或国家统一享有改变为现在归集体或国家和牧户分别享有，作为主要生产者的牧民拥有牧业生产的直接控制权，因而，产权主体趋向明确和具体。

（3）资源配置方式趋向市场化。一方面，牧民以家庭为单位采取合同的方式承包集体的草场和牲畜，虽然这些合同方式在承包制的早期还具有较强的政府计划导向特征，但是随着承包制的发展以及市场供求关系的变化，合同方式趋向规范化，合同内容也较多地反映市场需求。另一方面，牧民生产过程中所需的其他生产要素如

劳动力、技术、饲料等生产资料和资金，均由牧民自由地从市场上获取，因而能使资源配置效率不断提高。

（4）生产经营的决策机制趋向灵活管理。在家庭承包责任制下，建立了以牧户分散经营为主的、牧户分散经营与集体统一经营相结合的经营决策机制，由于牧户成了自主经营、独立核算、自负盈亏的经营单位，因而牧户生产经营决策必然会考虑各种经营风险，尤其会在生产经营决策时进行成本—收益分析。尽管牧户的各种短期行为正好是这种决策机制的具体体现，但这种决策机制因能较适合牧户的决策能力和分散经营的需要而不断趋向灵活管理，又由于家庭决策的信息较充分，且具有快速、灵活、方便、权威、随机应变等优点，因而决策成本很低。

（5）在分配关系调整上赋予了牧户直接的剩余索取权。“交够国家的，留足集体的，剩下都是自己的”，这种生产经营剩余的“三分法”，确定了牧户直接的剩余索取权，加之在家庭内部进行分配节省了分配的成本，避免了结算、计量、划分、监督的成本，牧户为了使“剩下”的量尽可能增大而不断增加各种投入，从而生产经营的积极性被充分调动起来了。

5.6.2 现行西藏草场产权制度的缺憾和弊端

（1）牲畜、草场产权制度改革的不同步，导致草场使用过度。

西藏牧区的产权制度改革是分两步进行的。首先，先作价牲畜，实现牲畜的产权牧户所有；然后承包草场，实现公有制下的使用权到户。牲畜、草场产权制度改革的不同步，使得草场在此期间处于一种无人管理的“公共”状态，出现了改革过程中的“牲畜私有产权，草场公有产权”的“公地现象”。我们知道：草场使用者——牧户是一个经济人，他所追求的目标是个人收入最大化和经济利益的最大化。在牲畜私有而草场公有使用的情况下，他会尽可能地使用公共草场，并不断地扩大自己的牲畜头数。其结果是草场牲畜头数迅速增加。再加上，草场产权公有条件下的投入不足，就使

得草场严重的退化、沙化。如全区 1984 年开始推行牲畜作价归户，1985 年就基本结束了，而草场承包到 2005 年才在全区全面铺开。此期间，西藏的牲畜头数却由 1985 年的 2179 万头（只）上升到 2005 年的 2415 万头（只）。[①]

（2）草场产权承包责任制度不彻底，导致草牧场使用过度。

牧区实行了“草场公有，承包经营”的责任制。随后，又推出草场有偿承包使用制度和落实草场使用权、所有权的“双权一制”政策，其中，草场使用权承包到户 30 年不变，明确和稳固了草场使用权。但是值得注意的是，政策的实施距离长期、稳定、有效的草场产权制度还有相当的差距，在实施中引发了一些制度安排的扭曲，从而给草场的利用带来负面影响。首先，草场的利用是遵循轻度、适度、轮牧休牧制度的。这种放牧制度的前提条件是草场必须具备一定的规模，而草场使用权的家庭承包制，在一些地区，特别是人均草场面积小的地区，无法满足这一基本的放牧场规模。实践证明，草场承包到户的制度，使放牧场限制在较小的范围内，无法进行轮牧，导致了对草场的强度利用，加剧、加速了一些地区草场退化、沙化的速度。其次，草场使用权在一些地区流于形式，只对冬、春草场进行划分，而夏、秋草场由于人畜饮水工程的不易分割多为共同使用或交叉使用，其结果形成冬、春草场过度放牧，夏、秋草场“公地”现象，而且还出现牲畜多的牧户无形中多占有了牲畜少的、或无畜户的草场资源，造成草场资源分配事实上的不平等。第三，一些低收入牧户家庭，受经济条件的制约，没有能力围封自家的草场。这样，草场划分与不划分区别不大。其结果牧户在尽可能多地利用草场的心理支配下，饲养更多的牲畜。

（3）草场承包使用权流转中的有偿“租借”放牧形式，导致草场使用过度。

---

① 西藏自治区统计局、国家统计局西藏调查总队编. 西藏统计年鉴［M］. 北京：中国统计出版社 .2007：160

草场承包使用是具有债权性质的，它的内容是由合同确定的，其性质是一种承包合同关系，它只涉及发包人和承包人。实际生活中，草场的承包使用权流转有两种形式：一种是改变承包使用合同主体的流转，一种是不改变承包使用合同主体的流转。改变承包经营合同主体的流转是指由承包人将承包使用权转让给他人，承包人自己完全退出承包合同关系，由受让人取代承包人地位的状况；不改变承包使用合同主体的流转是指由承包人通过转包、出租、互换、合作入股的方式将承包使用权转让给他人而承包人仍然为原承包使用合同主体的状况。牧区草场承包使用权流转形式只有少量是以买断形式改变了承包使用权主体，主要还是以不改变承包使用合同主体的形式存在，并且通过有偿转包和出租来实现。可以说草场的有偿“租借”为草场的规模化利用创造了条件，但是也带来了草场利用的短期行为，出现了哈丁所描述的“租借放牧危害”。对于每一个暂时获得租赁权的人，这种有偿的租借制度没有形成有效的投资激励机制，相反，却极度地膨胀了草场使用的欲望，他们往往为了追求草场的最大产出竭泽而牧，尽量将收益内化，成本外化。即使有部分租借者在草场搞基础建设，但其建设速度远远赶不上经济诱发的对草场资源进一步掠夺式经营的速度。因此，草场资源更加恶化。

（4）草场所有权和使用权法律主体模糊，导致草场使用过度。

民主改革前，西藏牧区除一部分草场属于牧主个人所有之外，更多的是王公贵族、奴隶主、部落领袖掌握着草场的所有权。民主改革后，牧区废除封建特权，宣布草场公有、自由放牧。合作化时期，由于牧区没有进行类似农村的土地改革，草场没有分给牧民，所以在集体化过程中，草场仍是公有的，权属没有进一步明确。1975 年与 1978 年的两部《宪法》没有具体规定草场的所有权制度。直到 1982 年的《宪法》，草场首次被单独列为一种自然资源，并规定了草场的两种所有权。1985 年通过并实行的《草原法》规定“草原属于国家所有，即全民所有，由法律规定的属于集体所有

的草原除外。”这是在法律上界定草场的所有权，同时设定了使用权和承包经营权。“全民所有的草原可以固定给集体长期使用，可以由集体或个人承包。”但是，哪些草场属于集体所有并没有作出具体的规定，也没有对草场的各项权能包括使用、收益以及转让权都没有作出专门的规定，因此草场的产权边界仍是模糊的。

草场所有权主体不明确的另一个不良后果是草场基础设施建设无提供者，即一些本应由所有者提供的公共品资源，如水利工程、灌溉渠道、交通道路等无人负责。而原有的一些公共基础设施由于过度使用又无人管理被迅速损耗。实行家庭承包制后，普遍存在的基础设施停滞，水利设施失修，就是一个鲜明的例证。而牧区的基础设施建设是保护牧业资源与环境，实现畜牧业可持续发展的重要方面。

（5）制度供给不足导致草场长期超载过牧。

制度作为一种稀缺要素，在中国渐进式改革过程中出现短缺和供给滞后在所难免。由于制度供给不足，在完善草场产权和科学合理使用建设草场方面存在一定问题：一是牧民预期不确定。牲畜作价归户时将草场承包期延长至 30 年，尽管如此，各级政府仍然可以利用特权免费或以极其低廉的成本划拨牧民的承包草地用于建设旅游开发区、农业开发区、水电和有色金属等资源型企业，而那些微薄的草场资源补偿费也很难及时足额落实到牧民手中；二是缺乏限制草场过度利用的信息。虽然县乡草场管理委员会和行政村草场管理小组制定了严禁超载过牧的规定，但就某块草场来讲缺乏一个定量化的适宜载畜量指标，参照大集体时的指标考察牧民承包草场的载畜能力显然存在一定的局限性。因缺乏合理有效的措施指导牧民控制载畜量，客观上为草场的过度利用创造了条件；三是由于片面追求经济效益，草场生态环境的保护长期未得到政府的高度重视。县与乡村签订的目标考核责任书主要是经济指标，不涉及草场生态方面的内容。乡村两级干部的工作目标就是完成诸如牧民纯收入、财政税收等任务，他们很少关注草场生态退化及其产生的不良

后果，有时甚至不惜以破坏草场生态环境来换取经济利益。牧民只要缴上各项税费，他养多少羊及承包草场退化与否似乎与政府关系不大。从近几年草场承包责任制执行的情况分析，草场承包合同仅仅确认了牧民承包草场的四至界线，除作为缴费依据使用外，其他作用发挥极少。

6 西藏草场承包经营权的物权化分析

《中华人民共和国物权法》已于2007年3月16日由十届全国人大第五次会议通过，将自2007年10月1日起施行。物权法是关于财产归属和利用的法律规则，它的功能在于明确财产所有、充分发挥财产的效用。物权法没有照抄照搬外国的规定，而是根据我国的实际情况，规定了集体所有权，保障集体经济的发展。物权法中规定的所有权制度、用益物权制度和担保物权制度，是实行社会主义市场经济体制的基本制度。所谓物权，就是支配物、享有物的利益，以及排除他人干涉的权利。物权法第二条第一款规定，“因物的归属和利用而产生的民事关系，适用本法。”这就是说，物权法是关于动产、不动产的归属和利用的法律规则。

所谓“归属”，是指某项财产归属于谁，实际上讲的就是所有权。所有权，是人们对自己的财产的权利。所谓“利用”，是指利用他人的财产的权利，包括用益物权和担保物权。用益物权，是“利用”他人财产的“使用价值”，即对他人的不动产进行占有、使用、收益的权利。比如，草场承包经营权是牧户利用集体草场进行养殖、畜牧的权利。草场承包经营权属于用益物权。所谓承包经营权的物权化就是一个不断增强牧区草场承包经营权的排他性效力和支配性效力的过程。物权法的作用在于“定分止争”、“物尽其用”。如牧区集体所有的草场，通过设立草场承包经营权，交给牧户使用，激发了牧民的生产积极性，极大地发挥了牧区草场的效用。物

权法上的用益物权制度，具有实现“物尽其用”的功能和作用。物权法的实施，对于保护牧民的草场使用权尤其具有重大意义。

西藏牧区经济体制改革的基本经验，可以归结为草场所有权与草场使用权的分离，即由原来人民公社体制之下的集体所有、集体使用，改为集体所有、牧户使用。对牧民草场使用权的确认，目前主要采取的是家庭联产承包合同形式。这种以承包合同为基础的草场使用关系，在极大地调动牧民生产积极性、发展牧区生产力的同时，也产生了一些缺点。物权法关于用益物权制度的规定以及关于草场承包经营权规定，为实现草场使用关系的物权化提供了法律基础，使牧户对草场的使用权由债权转变成物权，使改革开放以来实行的家庭联产承包合同制度平稳过渡到用益物权制度。这一转变有利于减少和消除侵害牧户合法权益的行为，保护广大牧户的经营自主权，进一步激发其生产积极性，保障西藏牧区经济的长期持续稳定发展，从而巩固牧区改革的成果，促进社会主义市场经济的发展。市场经济的必要前提是商品或货币所有者的权利保护及自由处分权的保障。正如马克思指出的：“资本关系和土地所有权关系的变革会提到日程上来！这是时代的标志……现在的社会不是坚实的结晶体，而是一个能够变化并且经常处于变化过程中的机体。”[①] 随着我国社会主义市场经济体制的日趋完善和西藏草场制度改革的深化，草场使用权的债权性质的弊病日益显露，迫切需要将对草场实施的债权保护转为物权保护，物权保护为主，债权保护为辅，以维护草场使用者的合法权利。

6.1 集体草场承包经营权物权化的依据

物权（Real Right）是指权利人依法对特定的物享有直接支配和排他的权利，包括所有权、用益物权和担保物权。草场承包经营

① 马克思．资本论（第1卷）［M］．北京：人民出版社．1974：12

权，一般指公民或集体组织，对国家所有或集体所有的草场，依照承包合同的规定享有的占有、使用、收益、处分的权利。

物权的本质特性表现在两个方面：①直接支配性，指物权人得依自己的意思，无须他人意思或行为之介入，对标的物即得为管领处分，实现其权利内容之特性；②保护之绝对性，即物权人于其标的物之支配领域内，非经其同意，任何人均不得侵入或干涉，否则即构成违法。根据标的物的支配范围标准，物权可分为所有权和定限物权两类，而定限物权又可分为用益物权与担保物权。所有权是指在法令限制范围内对于所有物为全面的支配的物权；用益物权是以支配标的物的使用价值为内容的物权，如传统民法中的地上权、典权、永佃权、地役权等；担保物权指以支配标的物的交换价值为内容的物权，如抵押权、质权等。[①]

债权（Creditor Right）即在借贷关系中，一个经济主体由于向另一经济主体贷出资产而拥有的要求另一经济主体按约定条件偿还的权利。[②] 现存承包经营法律制度对占有、使用、收益权能规定详细，但并未明确承认处分权，只是规定可以依法采取转包、出租、互换、转让或者其他方式流转。对于抵押权由于所谓“操作困难”并未确认，这显然不利于草业的发展和草场生产力的提高。在其他流转方式上也存在相互矛盾的规定。针对上述问题，为了更好地保护和利用草场，应进一步完善草场承包经营制度。[③] 笔者认为，首先草场产权制度改革不到位，还存在权属不清、承包不规范等许多问题，牧民没有取得永久使用权；其次无规范的流转合同，草场无法流转，其资产不能变成流动的资本。

学术界对农用土地（含草场）权利法律讨论，最根本的当然是

---

① 梁慧星，陈华彬．物权法［M］．北京：法律出版社．1997

② 中国社会科学院经济研究所编．现代经济辞典［K］．南京：凤凰出版社，江苏人民出版社．2005：1188

③ 海棠，陈利音．从《草原法》看牧民权益的法律保护［J］．前沿．2005（12）：111

土地所有权的规定，其基本思路有三种：一是土地私有化；二是土地国有化；三是完善土地集体所有。理论界比较认同的是完善集体所有制，这方面的文献讨论集中于农户的土地承包经营权。目前，关于土地承包经营权在法律上应按照哪种财产权设置，在法学界和学术界主要存在债权说和物权说两种观点。持债权说的人认为，农村土地承包经营一开始是以责任制的形式出现的，通过承包经营合同这种形式来确立农户与集体经济组织的权利义务关系，因此，农户与集体之间实质上是一种合同关系，属于典型的债权债务关系。同时，作为发包方的集体经济组织与作为承包方的农户之间不是平等的民事主体关系，而是存在于集体内部的管理关系，这样形成的财产权是一种行政债权，因而农户基于承包合同获得的承包经营权具有债权性质。他们还认为，土地承包经营权不能自由流转，也是一种典型的债权转让方式。物权的一个重要性质就是物权人有权自主地转让其权利，无须他人同意，如日本民法中所设立的永佃权，其永佃权人就可以自主地转让永佃权。而我国对土地承包经营权的转让一直给予限制，如《农业法》、《担保法》和最高人民法院有关司法解释都规定，承包人将承包的土地转让或转包给第三者，必须经发包人同意，并不得擅自改变原承包合同的生产经营等内容，否则转让或转包无效。

持物权说的人认为，农村土地承包经营权属于用益物权，其理由：一是从法律逻辑结构上看，《民法通则》已将土地承包经营权归入“财产所有权和与财产所有权有关的财产权”部分，这部分内容是关于物权的规定。二是从权利行使来看，承包人对所承包的土地事实上已享有占有、使用、收益等权利，具有用益物权的特征。因此认为土地承包经营权物化的时机已经成熟，应当按物权法律制度来界定土地承包经营权。但也有部分专家持相反的观点，认为承包经营权物化后会导致集体土地所有权虚化，主张继续完善现行土地承包合同管理制度。

由于草场承包经营权在事实上具有债权的属性，而债权的法律

效力低于物权，物权优先于债权，债权不具有排他性，因此牧户不能抗拒来自发包人和乡村行政组织的干涉和侵害。牧民赖以生存的最重要的生产资料是草场，而承包经营权的债权属性却使牧民的权利处于不确定状态。使发包方肆意更改承包合同，甚至单方中止、撕毁合同的现象也时有发生。

由于牧民的承包合同是有期限的，并且牧民不享有草场所有权，这些都使草场承包经营权具有明显的债权属性。承包户在草场上不能享有类似于物权的利益，便不会有作为草场主人的感觉，这是导致牧户的短期行为，不愿意作长期的投入以及合同期限将满时进行破坏性经营的根源，严重不利于牧区经济的稳定发展。一些地方因为生老嫁娶、升学招工等引起部分人户口变动，常因户口变动而增加或减少草场，甚至一些地方则因人口出生较多，规定该村的草场几年一小动，几年一大动，牧民承包经营的草场几年就发生一次变动，当然不愿意做长期投资。也有的地方草场承包一次到位，长期不做调整，导致“有人无草场，有草场无人”的局面。

在我国现行的草场集体所有制体制下，乡镇领导、村和村民小组的负责人在法律上扮演着农村集体组织负责人的角色，他们对草场的转让在事实上享有决定权，广大牧民是草场转让的利害攸关之所在，但他们却没有决定权甚至连发言权都没有，牧民实质上被排斥在草场保护之外，[①] 这样势必造成草场退化沙化。

6.1.1 草场承包经营权物权化的理论依据

6.1.1.1 草场承包经营权与物权、债权的关系

产权（Property Rights）就是财产权，没有财产就无所谓产权。它是人们（财产主体）围绕或通过财产（客体）而形成的责、权、利关系。物权是财产权的重要内容，从经济社会现实情况来看，有体物的物权是社会经济生活中最为普遍的、对人们的经济利

① 陈志远，等. 耕地流失问题的症结及法律对策 [J]. 中国法学. 1997 (5)

益也是最直接的，因而也是人们最重视的财产权。目前，草场承包经营权事实上还处于债权性质；另一方面，财产权又是产权的重要组成部分，没有财产权其他产权形式也不可能存在；而所有权是产权、财产权和物权的核心内容，决定了产权、财产权和物权的归属关系及其他权能的产生和作用。只有所有权的存在，产权、财产权和物权才有意义（图 6.1 所示）。产权、财产权、物权和所有权并不是固定不变的，它们会随着社会制度的变迁而发生变化，趋于完善。当一定时期的社会分配形式与社会经济制度发生冲突，导致社会生产效率降低，社会福利减少时，就必然要求对社会经济制度进行改革，因而也必然要调整产权、财产权、物权和所有权形式，从而推动产权制度的改革。[①]

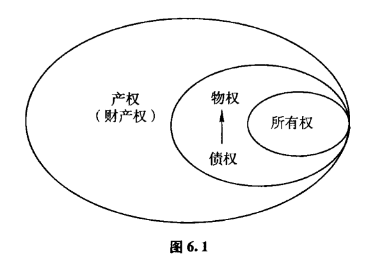


图 6.1

6.1.1.2 物权法的社会化趋势奠定了草场使用权物权化的坚实基础

物权法中的所有权绝对原则，发端于罗马法，强调所有权神圣不可侵犯，其权利行使不应受到限制。如法国 1789 年的《人权宣

① 范远江. 西藏草场承包经营权的债权物权化探析 [J]. 商业研究. 2008 (11): 107～110

言》明文规定（第7条）："所有权为神圣不可侵犯之权利。"在18世纪及19世纪初，所有权绝对原则盛极一时。其之所以成为神圣的观念，主要是由于所有权绝对原则符合当时新兴资产阶级的要求。随着社会的发展，人们日益认识到，自由的所有权观念在促进资本主义市场经济高度发达的同时，也对社会经济造成了障碍，于是所有权社会化思想应运而生。所有权社会化思想强调所有权行使的目的，不仅应为个人的利益，同时亦应为社会公共利益，进而主张所有权包含义务成分。所有权的社会责任、所有权的限制理念的出现使法学理论对使用权的保护愈加重视，正如梁慧星指出："为了实现土地所有权的现代化理想和保护土地的现实利用者，资本主义法遂对用益权予以保护，并赋予用益权以对抗土地所有权的效力，其结果使土地所有权成为土地使用权的侍女。这种为了适应资本的运动法则并促进土地有效利用，而强化土地使用权，以求得地尽其力的现象，民法史上称为土地所有权向土地用益权之让步[1]。"

长期以来，中国的草场法律制度重视所有制，对草场所有关系规定的多，强调国家和集体作为所有者的利益神圣不可侵犯，而对于草场利用较为忽视，其结果是导致草场资源的不可持续性。

草场资源过度开发利用，草场资源又未得到有效利用的首要原因在于片面强调所有权，造成公众对资源都有使用权，而个人对资源的损耗、枯竭不必承担相应的成本，这就是经济学上常用的"公地的悲剧"。科斯定理证明，只要产权明确规定，而各利益相关者之间的联络、谈判、签约等的成本足够低，则无论将产权划归给谁，最终总能达到该资源的社会最优配置和使用。要使草场资源实现了持续利用，有效的办法就是尽可能地将草场资源的产权授予个人，使个人拥有明晰且稳定的产权。对于西藏地区，必须通过物权制度的建设达到公平和有效的使用草场。通过将草场以用益物权的形式转化为私权客体，草场使用权真正归于牧民，草场成为使用权

---

① 梁慧星，陈华彬．物权法［M］．北京：法律出版社．1997

人的财产，从而改变长期以来集体牧区草场只具有使用价值的状态，使草场具有交换价值，进入市场，进行出租、转让、抵押、继承等经济活动，只有这样的法律制度才能真正达到还权于民、发展生产力、国富民强的目的。

6.1.2 草场承包经营权物权化的政策、法律依据

农村基本政策的核心是稳定以家庭承包经营为基础，统分结合的双层经营体制，关键是稳定土地承包关系。为此，中共中央文件多次明确指出要稳定土地承包关系，延长土地承包期限。1984 年 1 月中共中央 1 号文件规定“土地承包期一般定在 15 年以上，生产周期长的和开发性项目，如树、林木、荒山、荒地等，承包期应更长一些”；中共十五届三中全会通过的《关于农业和农村工作若干重大问题的决定》指出，稳定土地承包关系，保持农村稳定，“这是党的农村政策的基石，决不能动摇，要坚定不移地贯彻土地承包期再延长十年的政策，同时要抓紧制定确保农村上地承包关系长期稳定的法律法规，赋予农民长期而有保障的土地使用权”。1997 年中共中央办公厅、国务院办公厅《关于进一步稳定和完善农村土地承包关系的通知》明文规定：“在第一轮土地承包到期后，土地承包期再延长 30 年，指的是家庭承包经营的期限”。1998 年 8 月 29 日九届全国人大常委会第四次会议修订并通过的《中华人民共和国土地管理法》第十四条将此项政策上升为法律，规定“土地承包经营期限为三十年”。1998 年 9 月 25 日，江泽民总书记在安徽考察工作时的讲话强调：“……承包期再延长三十年不变，而且三十年以后也没有必要再变。”至此，农民长期的土地使用权得到了政策和法律的承认，并且其内涵也在不断拓展（王景新，2001）。2008 年 10 月 12 日十七届三中全会通过《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》指出“赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权，现有土地承包关系要保持稳定并长久不变”，并提出“稳定和完善草原承包经营制度”的要求，坚持草场家庭承包经营

制度长期稳定。

笔者认为：所谓土地承包经营权是指法人、其他组织、自然人等一切农业生产经营者依照承包合同和法律规定取得的对农民集体所有的或者国家所有由全民所有制单位、农业集体所有制单位使用的耕地、园（果、茶、桑等）地、林地、草场、滩涂、农田水利用地、水域等土地自然资源进行占有和以耕作、养殖、竹木或畜牧为生产方式从事种植业、林业、畜牧业、渔业等农业目的生产经营而使用并获得收益的权利。土地承包经营权的法律特征有：①土地承包经营权是在他人所有之物上设定的物权；②土地承包经营权是享有和行使以对物之占有为前提并以使用、收益为目的的他物权；③土地承包经营权是以农用土地为标的物的他物权；④土地承包经营权的主体是一切农业生产经营者；⑤土地承包经营权是主要依承包合同方式而发生的他物权；⑥土地承包经营权是有一定期限的权利；⑦土地承包经营权是以耕作、养殖、竹木或畜牧为生产方式而使用他人土地的权利；⑧土地承包经营权是一种具有可转让性和可继承性的权利；⑨土地承包经营人行使权利要受到监督。[①] “土地承包经营权属于物权，属于物权中的他物权，属于他物权中的用益物权，且是一种新型用益物权。”[②]

实践已充分证明，实行家庭承包经营，符合生产关系要适应生产力发展要求的规律。家庭承包经营这种经营方式，不仅适应以手工劳动为主的传统农业，也能适应采用先进科学技术和生产手段的现代农业，具有广泛的适应性和旺盛的生命力，必须长期坚持。

对于土地承包经营权，“虽然该权利中的‘承包’一词来源于合同，但是不能因此就认为该权利具有债权性质，因为此处的承包，是创设物权的行为，或者说是物权变动中的原因行为。在传统民法中，地上权、地役权、抵押权的创设同样需要订立合同，但是

---

① 丁关良. 论农用地物权制度的选择：关于“土地承包经营权”名称的存废[J]. 中国农村经济 . 2002（2）

② 孙宪忠：确定我国物权种类以及内容的难点 [J]. 法学研究 . 2001（1）

通过合同创设的权利，仍然是物权而不是债权。土地承包合同与土地承包经营权的关系，也是这样。”①

现阶段土地承包经营权物权制度在法律上的缺陷确实客观存在，主要表现在②：其一，土地承包经营权物权制度缺乏全面法律规范且相互矛盾。土地承包经营权在《民法通则》上只用一个条文简单地规定了其物权性质，且法律规范笼统，缺乏可操作性，而在其他法律（如《农业法》等法律）和司法实践以及地方立法上实际按债权法的方法加以规范和保护。其二，土地承包经营权其内容欠缺物权法定。如《民法通则》、《农业法》、《土地管理法》都规定，发包方和承包方依承包合同约定双方的权利和义务，显然有悖物权内容法定的要求。其三，土地承包经营其效力欠缺物权法定。现行的土地承包经营权由于其效力欠缺物权法定，呈现债权化特征：如土地承包经营权人的权利在效力上具有非自由处分性；又如侵犯土地承包经营权，以违约责任处理。其四，土地承包经营权变动缺乏物权公示法定。我国目前对土地承包经营权变动尚未建立登记制度，必然导致土地承包经营权设定效力的不稳定、内容的不确定、用途变更的随意等恶果，无法保障其交易的安全和土地承包经营权权属的稳定。笔者认为，上述问题的存在不是土地承包经营权物权本身的缺乏，而是该物权制度在立法上不完善的表现，完全可以通过完善土地承包经营权物权制度来克服和避免。正如有的学者指出的：“农地使用权、承包经营权仅仅是一个名词问题，本质上并无不同，关于农地使用权的内容设计也完全可以在承包经营权的名称下规定。因此，从中国现实出发，我们认为应当继续保留承包经营权这一法律概念，并在具体立法中完善之。”③

《草原法》第十二条规定：“依法登记的草原所有权和使用权受法律保护，任何单位或者个人不得侵犯。”《草原法》及其西藏自治

① 孙宪忠：确定我国物权种类以及内容的难点 [J]. 法学研究．2001 (1)
② 丁关良：农村土地承包经营权物权制度的完善设想 [J]. 经济问题．2001 (1)
③ 屈茂辉：农村承包经营权改革问题探析 [J]. 农业经济问题．1998 (3)

区实施办法除了规定国家对承包合同进行债权保护即规定未经发包方和承包方协商一致，不得随意变更或者解除承包合同外，还对草场承包经营权进行物权保护。《草原法》第十一条规定："依法确定给全民所有制单位、集体经济组织等使用的国家所有的草原，由县级以上人民政府登记，核发使用权证，确认草原使用权。未确定使用权的国家所有的草原，由县级以上人民政府登记造册，并负责保护管理。集体所有的草原，由县级人民政府登记，核发所有权证，确认草原所有权。"由此可见，草场使用权的取得符合物权法的法定原则和公示原则。首先，集体牧区牧民的草场使用权的获得虽然来源于他们与草场所有者所签订的书面合同，但是依据中央、国务院及各级人民政府的政策和有关法律法规的条文规定，显然符合物权的法定主义原则；其次，物权的公示原则从根本上是为了维护物的占有秩序和交易的安全。不动产物权以登记为公示方法。法律赋予登记、登记变更，及占有、交付以公信力，社会公众也就可以通过登记、登记变更、占有及交付等知悉物权的享有与变动情况（李开国，1995）。国家将进一步完善草场产权制度，明晰草场资源所有权，搞活使用权，保障收益权。依法严格保护草场所有者的财产权，维护其合法权益。对权属明确并已经核发使用权证的，要切实维护其法律效力。对权属明确尚未核发权证的，要尽快核发，要依法及时办理相关手续。这些都表明草场使用权物权化有了政策和法律上的依据。

6.2 草场承包经营权物权的内容

众多的学者对土地承包经营权的研究成果集中在反映对该项权利权能属性的法学研究和立法思路方面，大多数学者主张在新的土地立法中应按照法定原则确定土地承包经营权的物权性质，以物权理论来规范土地承包经营制度，以法律形式赋予农民长期有保障的土地使用权，从而保证农村土地制度的长期稳定。但仅在立法中确

定土地使用权的物权性质是不够的，面对现代经济生活中各种复杂的利益关系，必须严格确定权利的实质内容。

物权可分为所有权（完全物权）、用益物权（当所有者将其中的使用价值交给他人支配时）、担保物权（当所有者将其中的交换价值交给他人支配时），当前西藏草场物权按此分类，其基本结构如图 6.2 所示①。

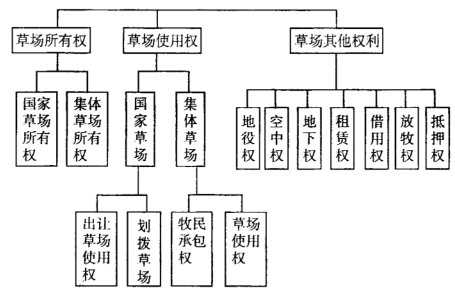


图 6.2　草场权利结构图

草场使用权和草场其他项权利中除抵押权为担保物权外，其余均为用益物权，而草场所有权是物权的"中心"。从国际上来看，无论是罗马法系还是日耳曼法系，都强调所有权的中心地位（但不是绝对中心地位）。当代法国民法学家罗伯特・霍恩、海因・科茨、汉斯・G・莱赛都认为"所有权远不只是一种财产权的形式，它具有十分丰富的经济内涵和政治内涵"。布莱克斯通的下面这段话在今天的德国仍然是非常正确的："没有任何东西像财产权所有权那

① 李晓峰．论用益物权在物权法中的地位［J］．中国人民大学学报．2000（4）：100～104

样如此普遍地唤发起人类的想象力，并煽起人类的激情，或者说，财产所有权是一个人能够在完全排斥任何人权利的情况下，对世间的外部事情所主张并行使的那种专有的和独断的支配权”。在我国，《土地管理法》第二条规定：“中华人民共和国实行土地的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。”第八条规定：“农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于农民集体所有；宅基地和自留地、自留山，属于农民集体所有。”从这些规定来看，草场用益物权作为一种使用权，其权利效力的来源只能是所有权，即全民所有制的草场所有权和劳动群众集体所有制的草场所有权。草场所有权是草场用益物权的权利渊源。但随着市场经济的发展，资源日趋短缺，因此，如何最大限度地利用资源、合理配置财产成为人们需要认真考虑的问题。于是人们探讨在不改变物的所有权的情况下，转移物的使用权的方式。而用益物权正好满足了这一需求。在现代法中，无论是大陆法系的民法还是英美法系的财产法，都强调“物”的利用。用益物权地位的变化反映了现代物权法的一个重要发展趋势，即从过分强调物的所有到强调物的使用收益。罗伯特·霍恩等人在强调财产所有权的同时，也客观地认识到“迄今为止，一直存在着一种不可动摇的趋势，这就是对所有权随心所欲处分其财产的自由，加强法律上的限制”。近年来，西藏草场用益物权得到极大的发展，草场产权日益多样化，划拨、出让、转让、作价出资、租赁、入股、长年承包经营等用益物权的类型越来越多。因此，界定草场使用权的物权内容显得十分迫切。

国外新制度经济学与经济分析法学派认为，土地“排他性”与“转让性”的创设是资源高效利用的充分必要条件。梁慧星也认为要用“农地使用权”一词取代现今使用的土地承包权，并以物权关系固化农民使用关系。土地使用权人的权利包括土地之使用收益权和出租权。迟福林认为，法律应确认土地使用权为一组权利束，产权意义上的土地使用权，具体包括：①农民有对承包土地的排他控制权；②农民有自主利用和经营权；③农民有剩余产品分配权；④

农民有部分土地处置权，如使用权的有偿转让、转包、租赁、入股、抵押、继承等权利。

综上所述，结合草场利用对制度需求的特殊性（长周期、规模经营的特点对草场要求有更明确、更长期、更稳定的制度安排），集体草场使用权物权应是“准所有权”（王景新，2000），其核心就是要构建新型的草场权利结构，包括占有权、收益权和转让权。

6.2.1 赋予牧民排他的草场占有权

所谓占有（Possession），指主体实际地或直接地掌握、控制或管理客体，并对它施加实际的、物质的影响的职能，即事实上的管领力。英国经济学家汉森（Hanson）在《经济学与商业词典》中解释：占有就是对物进行实际的物质的管理、控制。他还特地指出它与所有（ownership）不同，即所有只是指对物具有法律的权利。[①] 牧民、集体依法通过承包合同对集体所有的或国家所有由集体使用的草场的承包经营权，一般含实际占有权。

牧户的草场使用权至少应包含这样一些方面的内容：（1）排他性占有权；（2）开发权；（3）收益权；（4）转让权；（5）租赁权；（6）继承权。为此，2005 年在西藏自治区全面推行的草场产权制度改革必须从产权制度角度重构集体草场的微观经济主体。采取家庭经营为主的经营方式，赋予牧民以排他的草场占有权，就是要把草场落实到家庭和单位。首先，采取家庭经营为主的经营方式，使草场产权分散到家庭、企业和社会各个方面，经营主体拥有排他性的产权，通过贯彻物质利益原则，运用经济杠杆，能激发各经营主体参与草场建设的积极性。其次，草场经营仍是集体牧区牧民收入的主要依靠。为此，在把集体草场通过人均分配方式或其他方式（如承包、招标、拍卖、租赁、转让等）分给牧户或单位时，要根

① J. L. Hanson: A Dictionary of Economics and Commerce, Fifth ed., Macdonald and Evanas, 1977

据物权的公示和公信原则，做好草场承包经营权证的发放和变更工作，使各经营主体享有排他的占有权。

在明晰产权的情况下，由于切身的利益和牧民作为草场主体而产生自觉的生态建设行为，诸如限制家畜数量、草场补播等，也会坚决排斥来自他方对草场的毁损。在市场竞争形成的价格机制引导下，牧民的个人获利行为将会趋向于边际收益与边际成本相等的状态。相反，如果草场产权不明晰，一切靠政府的重视和出面，例如，由政府立法、立规，设置禁牧区、轮牧区，依靠政府加大资金和各种资源的投入，发放补贴等。由政府去设置禁牧区和轮牧区会与当地普通牧民的利益构成冲突，靠政府实施监管需要不断加大人员、机构和装备方面的开支，成本很高，代价巨大。由于政府与牧民的信息不对称，政府监督牧民的成本很高。因此，明晰产权，是实现“让我保护草场环境”转变为“我要保护草场环境”。

6.2.2 完善草场承包经营的流转权

6.2.2.1 草场畜牧业生产的外部性

草场畜牧业生产的外部性是一种单项性的外部性。载畜量是特定时期内一定面积的草场能够放牧的家畜数量的理论值，而放牧率则是特定时期内一定草场面积上实际放牧的家畜数量。载畜量是放牧率的额定标准（上限），当放牧率大于载畜量（超载）时，出现草场退化现象。草场畜牧业外部性是指草场使用者在一定时期内的一定面积上，在一定的放牧率水平下从事草场畜牧业生产过程中，对草场资源及其生态功能所产生的影响。我们通过以下假设进行分析：

假设草场使用者相比获得更多货币收入，更愿意提高草场的生态质量，那么他一定会将提高草场质量置于较获得更多货币收入优先的地位。这样草场使用者就会按照草场生态环境保护的客观要求，采取一种科学合理的生产方式利用草场资源，草场生态系统的良性演替使草场使用者获得了必要的经济收益，同时产生了更大的

溢出效益，这一草场生产活动产生的社会收益大于个人收益。[1] 如果草场使用者相信这种生产方式会使他的境况变得更好，他就可能继续保持这种生产方式；同样地，如果草场使用者通过这种生产方式会使他的境况变得更糟，他可能会愿意保持这种生产方式，但是要求得到某种补偿。

在现实社会经济条件下，因为缺乏市场配置资源机制，利用家畜自行觅食的行为来发展放牧畜牧业是最经济的行为，草场使用者也知道今天的超载过牧，通过改变草场植被会改变未来畜牧业生产的赢利性。但他为提高自己的福利水平，解决诸如子女教育、就医等问题和支付日常生活费用开支，仍会随意扩大牲畜饲养规模，使实际放牧率大于载畜量标准，破坏草场生态环境，减少草场资源生态功能的发挥，甚至带来不良的生态后果，由此给社会带来了危害。此时该经济活动所付出的私人成本就小于该活动所造成的社会成本，但他自己并不因此而支付足够补偿这种损害的成本，因而该经济个体就会无所顾忌地不断以掠夺方式进行草场生产。草场使用者的畜牧业生产方式可用图 6.3 表示。图中 A_1 为等收益曲线，表示纵轴与横轴的要素可以互相取代，而总收益不变。E_0 表示在草场生态载畜量水平下草场的畜牧业生产的经济效益，E_1 表示在草场经济载畜量水平下草场畜牧生产的经济效益，B_0、B_1 分别表示在不同载畜量水平下草场产生的生态效益。为了追求社会平均利润的局部理性，草场使用者将加大草场利用率，使草场的畜牧业收入水平由 OE_0 增加到 OE_1，从而加剧了草场的退化，影响了草场生态功能的发挥，使草场产生的生态效益由 OB_1 下降到 OB_0，从而降低社会成员的福利水平。

6.2.2.2 强化草场使用权的流转

草场是西藏重要的经济和生态资源。作为经济资源，草场承包经营权是法律赋予牧民的基本财产权。按照物权法的基本原理，财

① 赵成章. 草地资源的外部性特征分析 [J]. 生态经济. 2004 (S1)

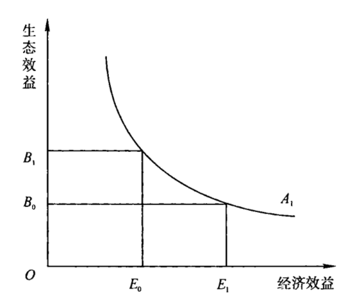


图 6.3 草场畜牧业和生产的生态效益和经济效益分析

产权具有使用和处分并获取收益的功能，草场承包经营权的流转是财产权的基本内涵。利用流转的机制，草场承包权经营制度为草场资源的规模经营提供了条件，通过承包经营权的流动，使经营绩效低下的草场资源集中于经营绩效较高的承包者手中，优化资源利用效率。作为生态资源，草场资源是生态因子的构成部分，其利用和保有状态与土地等其他生态资源休戚与共，只有按照可持续利用原则从长期财产预期利益考量，才能保障草场利用的生态价值。

草场承包经营权可流转性意味着权利人不仅在自己经营草场期间内可以享有投资利益，在由于特殊情况导致的承包权与原投资人分离时也可通过转让价格收回投资，从而有效地激励承包权人对草场的长期目的的经营活动，避免损害生态的短期、掠夺式经营行为。同时，草场承包经营权流转还带来了重要的社会效益，一方面，在加快牧区城市化进程的过程中，由于我国现有的牧区社会保障制度欠缺，草场承包经营权流转制度为从事非牧产业牧民的基本生存提供了动态的保障，他们可以通过临时转包、出租等方式在非牧业经营时保留原有的经济权利，在经营失败时通过收回权利来规

避非牧业经营的生存风险。另一方面，在国家保护生态退牧还草政策下，草场的生态建设投资加大，通过草场承包经营权的流转优化了资源的配置，有利于开发民间生态投资渠道，减轻国家和地方政府公共投资的压力①。

一般而言，草场使用权流转是指以债权为对象的草场流转，其典型形式有草场转包、租赁、入股等，流转的对象仅是草场使用权。需要强调的是，以债权为对象的草场流转必须以牧户草场使用权的明确界定和严格保护为前提。现代经济发展史证实：小农经济能通过扩大经济容量变成不雇工的大农经济，其方法是靠市场上有偿让渡，前提是在工业化过程中有大量农业人口向非农产业转移，而不是在现状不变的条件下实行强制性兼并。土地相对集中，经济结构仍然是家庭式经营②。草场使用权流转市场的培育和完善十分必要。因为任何初始的土地分配和土地产权安排，都不可能达到土地资源的最优配置，但是，只要土地产权界定是完整的、清晰的，就可以通过产权的市场交易实现土地资源配置的不断改进③。

在市场化条件下市场机制对自然资源的配置在大多数情况下，实际上是靠各项自然资源使用权的流转实现的。把权利投入市场进行交易，其基本前提在于权利必须是独立的，权利的合法流动和转让不受其他权利的干涉和限制，仅权利自身所具有的权能即可构成交易的全部内容。④ 草场承包经营权物权化后，权利人应当享有一定的处分权。草场承包经营权既为一种用益物权，就应成为交易关系的客体。我国《草原法》只规定转让这一种流转方式，并在第15条规定："草原承包经营权的转让应当经发包方同意。"在实践中，牧民为了更好地利用草场，提高经济效益，出现了出租、转包、出资等多种流转方式。为了适应市场经济的需求，有效地配置

---

① 马倩．青海省草原使用权流转现状及对策 [J]．青海畜牧兽医杂志．2001 (5)
② 杜润生．中国农村制度变迁 [M]．成都：四川人民出版社．2003
③ 王小映．论我国农地制度的法制建设 [J]．农业经济问题．2002 (6)：11~17
④ 高利红．物权法的环境保护功能：理念与模式 [J]．民商法学．2003 (11)

草场资源，应在充分尊重牧民意愿和不改变草场用途的前提下，允许草场承包经营权依法有偿转让。亦可采取出租、转包、出资、转让（包括买卖、互换、赠与）、抵押和继承方式。牧民之间的草场流转，具体形式和经济补偿办法由双方自愿协商，超出集体经济组织范围的草场流转，要经过发包方的同意。

6.3 草场承包经营权物权化的必然性

6.3.1 我国草场承包经营权的立法现状

新《草原法》增设了草场承包经营权流转制度，集中体现在第十五条的规定中：第一，许可转让的原则规定。即草场承包经营权可以按照自愿、有偿的原则依法转让。第二，转让的程序与限制。草场承包经营权转让应当经发包方同意，承包方与受让方在转让合同中约定的转让期限，不得超过原承包合同剩余的期限。第三，受让人的条件。草场承包经营权转让的受让方必须具有从事畜牧业生产的能力，并应当履行保护、建设和按照承包合同约定的用途合理利用草场的义务。《草原法》中草场承包经营权流转法律制度的问题是：

（1）法律条文过于原则，缺乏可操作性。草场承包经营权虽可依法转让，但转让规范的具体内容、转让的具体形式、转让合同的内容是否应受到法律的特别规制等都欠缺缜密的立法设计，不具有指导当事人行为的规范作用，立法的粗糙导致法律调整的失效。面对日益活跃的草场资源流转行为，《草原法》的原则规定不仅根本无法发挥规则的调控功能，而且还在一定程度上阻碍了草场承包经营权的流转。表现出的问题是：第一，流转行为不规范，草场流转程序不完备。部分草场资源流转私下进行，不按程序流转，甚至出现了个别牧民违法出卖草场的现象；大部分草场流转以口头协议进行，虽然有的签订了书面合同，但是条款过于简单，随意性大，加

大了解决纠纷的难度；第二，许多流转关系出现了法律调整的真空。牧区市场主体、流通渠道趋于多样化，牧民进入市场的渠道也在拓宽，一些牧民将自己经营的草场以转让为主的方式转移给他人，还出现了承包权投资、出租、互换、转包等灵活多样的流转方式。而《草原法》法定流转方式仅限于转让，无法满足现实的多种需要。由于纳入法律调整范围的流转行为受到法律和主管部门的多方规制，非法定方式的流转溢出了法律控制的范围，不仅当事人的权益无法保护，而且还会使受让人规避法定义务[①]。

（2）转让方式的设计使草场承包经营权带有明显的债权化特征。新《草原法》强调草场承包经营权的流转要“经发包方的同意”[②]，将另一方当事人的协助行为作为实现财产利益的条件，即将草场承包经营权视为债权。这种限制性规定与当前我国物权立法中将资源承包经营权物权化的主流趋势相悖，其结果必然大大降低草场承包经营权流转的效率，增加当事人进行流转交易的成本。第一，经发包方同意的认定标准不明。在实务中，草场承包经营权流转的原因、类型和受让人条件千差万别，如何根据效率最大化原则和保障牧民基本生存权的原则许可流转，绝非发包人单方主观评价即可解决，立法机关应提供统一的标准。第二，债权性的转让方式为发包人侵犯草场承包经营权、不当阻止草场承包经营权流转提供了机会，使发包人的协助可能变成谋求自身利益的“寻租”。因此，实践中草场流转纠纷多与发包人相关。因此，我们应完善草场承包经营权流转的主体制度。

草场承包经营权流转的主体制度的实质是市场准入问题，包括转让主体与受让主体两方面。在流转的各种方式中，转让会导致原承包权人的失权和转让草场资源的长期后续开发效益，故主体制度

① 黄江东．论土地承包经营权流转法律制度的完善［J］．天津市政法管理干部学校学报．2002（2）

② 王利明．农村土地承包经营权的若干问题研究［J］．中国人民大学学报．2000（1）

应以转让为核心设定。

新《草原法》仅规定了草场承包经营权的主体范围，即哪些主体可以享有草场承包经营权，但没有规定草场承包经营权流转主体的范围。在实践中，草场承包经营权不仅在本组或本村集体组织内部原地流转，也存在跨组、村、乡甚至跨县、省的异地流转[①]。所以，作者认为，草场承包经营权流转主体范围的确定，既应当结合实践的需要，又要反映出生态环境保护和资源可持续发展的要求。既不能为了追求经济效益的最大化而无限制的扩大流转主体的范围，也不能将其限制在狭小的范围之内，应当结合新《草原法》关于草场承包经营权主体范围的规定来确定草场承包经营权流转主体的范围，即草场承包经营权可以在本集体经济组织内部自由流转，如果受让方为本集体经济组织以外的单位或者个人的，必须经本集体经济组织成员的村（牧）民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村（牧）民代表的同意，并报乡（镇）人民政府批准。

草场承包经营权转让主体的资格应考虑两个基本的立法目的。第一，草场承包权的社会保障功能；第二，合理、集约利用草场资源，公平优先兼顾资源效率的双重价值取向。对此，转让主体资格还可细化，允许转让的法定情形部分地方法规已先行作出了规定。例如，1999年出台的《内蒙古自治区草原承包经营权流转办法》规定，承包方有下列情形之一的，提倡草原承包经营权流转：(1) 无牲畜或者牲畜较少的；(2) 已不从事畜牧业生产的；(3) 丧失劳动能力的；(4) 已不在当地经常居住的；(5) 因其他原因不能正常使用草场的。其中第 (2)、(4) 项情形下，草场承包经营权的社会保障功能即行终止，允许流转即可使承包人收回投资，也有利于实现草场资源的利用价值。其他则属于草场需要集中养护、休牧和再开发建设的情形，转让有利于通过市场化的方式实现上述目的[②]。

---

① 施文正，戴燕. 西部民族地区草原生态建设的法律调整 [J]. 广播电视大学学报（哲学社会科学版）. 2002 (1)

② 杨予海，王海. 浅论草原使用权流转 [J]. 青海草业. 2001 (4)

关于受让人的主体资格，新《草原法》规定，草场承包经营权转让的受让方必须具有从事畜牧业生产的能力。但是，对此能力并没有可操作性的规定，所以，笔者建议，建立有效的草场使用权市场准入机制，以具体有效的身份限制和最低的准入标准来限制草场承包经营权流转主体的资格。例如，受让人相应的经营管理经验、技术资格证书、从事牧业经营时间等方面的限制，尤其对受让大面积草场资源的受让人，准入要求有利于实现转让的效率目标。

此外，应增加草场承包经营权流转的方式。目前我国新《草原法》关于草场承包经营权的流转方式仅规定了转让一种方式，实践中随着市场经济的发展，牧区市场主体、流通渠道趋于多样化，一些牧民将自己经营的草场承包权以各种不同的方式转移给他人行使，法律应破除转让方式规定的有限性，允许当事人以协议方式创制和选择流转方式，并在法律上承认其法律效力。目前，除《草原法》规定的转让方式外，立法应确认草场承包经营权流转主要有以下几种方式：

（1）转包和租赁。转包是指原承包人将部分或全部承包草场的经营权转移给他人经营，而租赁是指承包人将草场承包经营权出租给本集体经济组织以外的单位和个人经营。两者具有共同之处，即原承包人仍然保留草场承包经营权人的法律地位，而转包人或承租人只是根据与承包经营权人的合同享有承包经营权，负担相应的债务，原承包关系的主体不变。不同之处在于两种方式转移的权利不同，转包取得承包经营权，但转包人的地位是代替原承包人履行经营义务的债务履行辅助人；承租人取得草场的使用权，负担交付租金的义务。这两种方式主要适用于一些牧民进入城镇经商或参加劳务输出，暂时脱离或无力从事畜牧业生产情况。当事人双方可就转包或租赁的条件、期限以及第三方承担该草场承包经营权应分摊的税费和保护、建设流转草场的义务进行协商，签订合同。

（2）互换。是指承包人之间为方便生产经营或者各自需要对所承包草场的经营权进行串换。为了便于生产，在一定时期内把各自

承包的草场互换使用，互换双方相应承担对方草场分摊的税费。如果草场质量有差异，还可以给予适当的补偿。这种方式适用于承包草场的地理位置过于分散的情形，为便于经营管理，立法应允许牧民之间对所承包的草场互换①。

（3）抵押。是指承包人为融通资金，以草场承包经营权为债权人设立抵押权，一旦承包人到期不能偿还债务，债权人有权对该草场承包经营权以合法的方式进行处分。从理论上说，如果允许草场承包经营权转让，就应当允许其抵押，这对于融资渠道狭窄的牧民来说，具有重要意义，牧民可以拿着这笔本钱去做小本生意或进城打工，还可解一时燃眉之急。但草场资源毕竟不同于一般的担保财产，设定抵押时不仅对债权人的受让资格应予限制，同时还应规定草场用途禁止转用制度，防止债权人炒卖、闲置草场资源。

（4）入股。是指承包人将草场承包经营权折价为股份，进行股份制或者股份合作制经营。这种方式有利于引进资金、技术，一方面可以引导牧民实行牧业的产业化经营，形成规模效益，提高生产率；另一方面又可以在一定程度上把牧区的劳动力从草场上解放出来，获得其他财产收入，并以此投资于其他非农产业，推动剩余劳动力的转移。

西藏自治区实施《中华人民共和国草原法》办法第十七条明确规定，有下列情形之一的，可以依法变更或者终止草场承包经营权：（一）因国家建设征用草场改变草场用途的；（二）因维护草场生物多样性、保护生态安全需要建立自然保护区的；（三）承包方自愿放弃或全家迁入设区的市，转为非农业户口的；（四）由于重大自然灾害等特殊情况需要调整的；（五）承包经营者不按承包经营合同履行约定义务，造成草场生态环境严重破坏的；（六）因其他原因不能管理、利用草场的。第十八条草场承包经营权可以按照平等、自愿、有偿的原则依法转让。转让草场承包经营权，不得改

① 杨予海，王海．浅论草原使用权流转[J]．青海草业．2001（4）

变草场的用途；同等条件下，应当优先在草场所有权单位内部转让，或者按行政区域管辖就近转让。第十九条草场承包经营权依法进行转让的，由转让方和受让方向发包方提出申请，经发包方同意，当事人双方应当签订转让协议。第二十条草场承包经营权转让后，受让方再次转让的，应当经原发包方和承包方的同意，方可依法进行。

6.3.2 保护草场使用权人权益

坚持家庭承包经营形式，强化使用权，收益权及转让权，并把使用权上升为物权。产权经济认为，一个产权的基本内容包括行动团体对资源的使用权与转让权，以及收入的享用权，它的权能是否完整，主要可以从产权主体对他的产权所具有的排他性和可转让性来衡量。如果产权所有者对它拥有的权力有排他的使用权，收益的独享权和自由的转让权，那么他的产权是完整的，否则产权是残缺的。对草场经营者而言，关键不在于草场所有权的归属，而在于经营决策权、生产自主权、转让权。因此，强化草场使用权，并将其物权化应成为草场产权制度改革的首选。

西藏借鉴种植业改革成功经验，结合草场自身发展特点，草场产权制度采取了家庭承包经营形式，走出了可喜可贺的一大步。首先，家庭承包经营形式适应草场生产力发展的规律要求。家庭承包经营制度是利用了草场权责可分的自然属性，在坚持所有权不变的前提下，按照所有权与经营权适当分离的原则进行的一次草场经营制度的创新，除了草场所有权外，草场的其他权利基本上确定给了承包者，这样承包者不仅有了归他经营的草场资产，而且成为草场的经营主体、分配主体、积累主体和投资主体。这种将利益分配与经营者经营挂钩的形式，调动了承包者生产经营形式的积极性。其次，家庭承包经营形式是最具稳定性的组织结构，家庭成员的亲情使得彼此都有长期预期，并为实现预期自愿协助。最后，草场国家或集体所有承包经营的制度形态，满足了制度所有制安排的本质规

定，不同当事人利益都得到了体现。对政府而言，国家或集体具有所有权，可方便管理草场，促进草场畜牧业发展，满足社会增长对草场经济和生态需求，并可以确保领导人按政府的意愿行事；对牧民而言，草场承包可以确保牧户有效地配置资源，提高草场生产率。从这个意义上说，承包经营是草场产权制度改革的一大进步，必须坚持下去。要消除现存草场使用权的产权残缺，最好选择促使内在制度向外在制度转化。因此，草场使用权的物权化是草场产权制度变革的方向。

但现行草场的处分权不充分。处分权是指草场使用权人对其占有的草场决定进行出租、抵押、转让、转包的权能，它在很大程度上体现了草场产权的可转让性。Randall（1975），Bromley（1989）认为“完整的产权”要求产权是排他的（exclusive）和可转让的（transferable）。王小映认为，核心产权的最基本功能有二：一是内部激励，促进产权主体在土地资源的利用和保护上进行长期投入；一是外部交易，为土地在不同主体之间进行交易提供产权载体，从而在更大范围和空间里实现土地资源的优化配置。这两点在核心产权上不能分割开来，否则核心产权就是残缺的。可见，可转让性是草场产权的应有之义。牧业经营的特点决定了草场产权的可转让性对于牧业来说更为重要。一方面，由于牧业经营的长周期性使牧业经营主体面临着更大的市场风险和自然风险。若产权可转让性强及有活力市场（交易客体为草场使用权），则对于卖方而言，可随时变现，缩短了投资回收期，从而降低了风险；另一方面，草场经营具有规模递增效应，对于买方而言，可充分发挥资金、技术、管理、人才等优势，扩大规模，降低成本，实现规模效益。然而，现实中的草场使用权人的草场产权可转让性并不充分：首先，法律上还没有确认集体所有的土地（草场）进入市场流通。其次，《农业法》第十三条规定：“除农业承包合同另有约定外，承包方享有生产经营决策权、产品处分权和收益权，同时必须履行合同约定的义务。在承包期内，经发包方同意，承包方可以转让所承包的土

地、山岭、草原、荒地、滩涂、水面，也可以将农业承包合同的权利和义务转让给第三者。承包期满，承包人对原承包的土地、山岭、草原、荒地、滩涂、水面享有优先承包权。承包人在承包期内死亡的，该承包人的继承人可以继续承包。”从规定可得出以下结论，非经发包方同意，承包方转让或转包所承包的草场的行为无效。第三，《中华人民共和国人民担保法》第三十七条规定“耕地、宅基地、自留地、自留山等集体土地使用权不得抵押”，限制了草场使用权的流转。第四，实践中还存在强制性的集体“捆绑式”的草场“反租倒包”和草场股份合作制等形式的草场流转。任何初始的草场分配和产权安排，都不可能达到草场资源的最优配置。但是只要产权界定是完整的、清晰的，就可以通过产权的市场交易实现草场资源的“帕累托改进”。

草场承包经营权按债权制度管理，存在不少弊病：一是不利于维护牧民的生产经营积极性。承包经营关系是基于承包经营合同而产生，在承包经营合同关系中，发包人实际上拥有很大的干预牧民生产经营的权利，致使牧民的生产经营自主权是很有限的，这势必影响牧民生产经营积极性。二是不利于草场使用权的流转。转让草场使用权必须经发包人同意，实际上限制了草场使用权的自由流转。三是为以行政或准行政的手段调整草场留下了太大的余地，这将在相当大程度上导致草场承包经营权的不稳定。四是草场承包经营权的债权性质使承包经营主体之间的权利义务关系以当事人的约定为基础，发包人极易违约，不利于牧业生产责任制的稳定。因此，必须按照十七届三中全会关于赋予农民长期而有保障的土地使用权的要求，从法律上把牧户的草场使用权界定为物权而不是债权。草场使用权物权化后，也可以通过合同来细化法定的权利，利用合同来进行管理，但合同能否得到履行并不影响牧户行使草场使用权。

具体来说，一是依据物权法定原则，承包经营双方当事人的基本权利义务由法律确定，这样法律赋予了牧民统一规范的物权，即

可缩小对承包经营权人经营行为的干预空间，如以“因地制宜”为借口进行行政性调整草场、因草场收益增加而解除或变更合同等。未经承包经营权人许可或出现法定情形，包括所有权人在内的任何人不得侵害承包经营权中的任何一项权能，有利于草场制度的稳定。二是根据物权的排他力，牧民对草场使用权拥有直接支配性，即可依照法律的规定自主地经营草场并获得收益。三是根据物权的物权公示和公信原则，通过发放草场证，将草场使用权物权的设立、移转的事实向社会公开，使第三者知道物权的变动情况，发挥物权权利人拥有绝对排他性效力的权利。同时，公信原则是以保护交易的安全为其使命，并以此实现交易便捷。交易人不必担忧有公示方法所表现以外的物权状态存在而遭受不测的损害。这有利于草场自由地流转，有利于提高草场资源的配置效率，保护草场使用权人的权益。

6.3.3 制度成本最低的草场制度变迁方式

在土地制度改革中，集体土地所有制的存废是学术界争论的热点。基本观点有两类三种：①主张废除集体上地所有制，实行全部土地国有化；②主张集体土地所有制全部私有化，形成国有土地所有制和私人土地所有制并存的二元格局；③主张保留并完善集体土地所有制。

诺斯的“路径依赖”（path-dependence）和“锁定”（lock-in）理论认为，由国家安排的制度（初始方案）一旦被安排和确定，就有一种自增强机制。制度在现实社会中有四种自我实施或强化的机制，即①机构的设置和成本的固定，②学习效应，③协调效应，④适应预期（adaptive expectations）。当制度在现实生活中找到了这四种有效自我实施机制时，制度的变迁本身也就标志着人们的收入递增在广泛的范围内发生了。与此同时，这一递增又使得制度在现实生活中获得了强有力的支持。制度与组织的相互作用决定了经济制度的变迁。

就如何创新牧区的草场制度而言，“国有化”或“私有化”方案都偏离了原来的路径，过高的创设成本使其难以实现。国有化路径变迁成本包括法律修改成本、牧民反对成本、效率损失、政策不稳定导致牧民积极性下降成本等；私有化路径变迁成本包括法律修改成本、公有制动摇导致的政治风险成本、两极分化成本等（黄涛，2001）。因此，只有在不改变集体草场所有制的前提下，通过确认草场使用权的物权化，建立一种物权性质的草场使用权去解决集体草场权利主体缺位、权利内容残缺等缺陷，才是一条制度成本最低的制度变迁路径。

6.3.4 塑造市场主体和发育草场市场的要求

完整的经济系统是由许多经济环节和许多社会要素构成的综合体。其中最重要的有三个要素：一是作为它的基础微观体制，即企业体制；二是市场体制；三是宏观管理体制。我国的市场化取向的改革，实际上就是重新构建整个经济系统（体制）。新的经济体制要求原有的三大经济要素进行转变：使被动的企业体制转变为高度自主的企业体制；使僵化的市场机制转变为活跃的、充分竞争的市场机制；使直接管理的宏观调控机制转变为间接的宏观调控机制。只有这三个目标能实现，社会主义市场经济才能真正建立起来。多元主体自主决策、以市场为基础配置资源的经济体制要求权利的明晰化、个体化，只有将草场以设定他物权的形式转化，并赋予牧民，才能营造出千千万万的市场主体，才能创设一个能自主经营、独立生产并与国家、集体共同分配其收益的牧民阶层，草场使用者才能享有各种形式的草场使用权，成为民事主体，自主经营才有保证。

市场体系中最重要的是要素市场，而要素市场中草场市场又是重中之重。若草场资源配置不能以市场为基础，则市场体系很难真正建立和完善。今后很长一段时间，西藏的中心任务是调整牧业、牧区经济结构，增加牧民收入。党的十六大报告指出：“统筹城乡经济社会发展，建设现代农业，发展农村经济，增加农民收入，是

全面建设小康社会的重大任务。”十六届三中全会审议通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，提出“五个统筹”的要求，第一个就是要“统筹城乡发展。”这是我们党为从根本上解决“三农”问题而提出的新的思路和方针，体现了解放思想、实事求是、与时俱进。统筹城乡经济社会发展，对于西藏来说就是要立足牧业抓发展，跳出“三牧”抓“三牧”，对城乡经济社会发展统一规划、通盘考虑，统筹解决城乡发展的矛盾和问题，促进城乡协调发展。2004 年新年伊始，《中共中央国务院关于促进农民增加收入若干政策的意见》正式出台。这是时隔 18 年后中央再次把“三农”问题作为中央一号文件下发，并明确提出“要把解决好农业、农村、农民问题作为全党工作的重中之重”。西藏牧区经济结构的调整，必然涉及草场使用权的大量流动和变更，包括草场使用权自愿、有偿、依法转让和继承，退耕还林、还草等。而明晰的草场使用权物权则是草场进入市场的必要条件。这些变更若没有法律依据，必然带来大量的产权纠纷，势必影响西藏的中心任务的实现。另外，从市场经济条件下生产要素的合理配置的角度分析，也需要建立一套产权明晰的草场使用权制度。要赶上产业结构、需求结构和企业组织结构等等的变化，适应各种生产要素的优化组合要求，使草场的边际收益达到最大值，这就需要有较充分的流动。要使草场使用权的流动达到最充分的程度，必须找到一种灵活有效的机制，其中包括较强的流动动力、及时的信息传递和灵活的转让方式等，这样的机制就是草场使用权的物权化。

6.3.5 草场承包经营权债权物权化的可行性

笔者认为：西藏牧区草场承包经营权应法律规范为真正物权，物权中的他物权，他物权中的用益物权，且是一种新型用益物权，才能切实赋予牧民长期而有保障的草场利用权。根据经济学理论，产权的有效界定是其进行交易的前提，只有明确了产权的归属，转让人才清楚地知道什么是自己有权出让的，受让人才知道什么是自

己可以获得的，双方都可以有稳定的预期。只有尽量排除交易中的不确定因素，才能刺激交易的进行。因此，建立、完善草场承包经营权流转机制，首先就必须将承包经营权物权化，明确其物权的性质、内容和效力，明确承包人在法律上的物权人地位。承包经营权的产生虽然基于成员和集体组织之间的承包合同，但是签订合同的过程不能说明承包经营权就是债权。依民法理论，此处的承包，是创设物权的行为，或者说是物权变动中的原因行为。其次，草场承包经营权的取得具有法定性，权利的内容也具有法定性。因为，一方面，草场承包经营权作为生存保障，是法律赋予集体成员的固有权利，就发包人来讲，向成员发包是其法定义务；另一方面，承包经营权本质上是法定的权利，而不是约定的权利。所以，承包经营权不能依当事人的约定和发包人的任意来排除，这是物权法定原则的体现。最后，从形式上看，承包经营权的取得要经过登记造册程序并且颁发草场承包经营权证，即在草场承包经营权依法进行流转时，依物权变动的公示原则，采取登记对抗主义，公示草场承包经营权的权利状态，登记既是权利生效要件又是效力对抗要件。

6.3.5.1 物权化有利于切实保护牧区草场承包经营权人的利益

第一方面，根据物权内容法定原则，即要求牧区草场承包经营权的内容必须由法律明确规定，不容法律之外的意思予以扩张或限制，则可禁止或避免“由于土地承包人的权利义务要由合同规定，发包人完全可以通过合同条款对承包人的权利加以限制和附加种种苛刻的义务或条件”[①] 现象出现。第二方面，物权性质的牧区草场承包经营权其效力比债权强，它不仅能够对抗发包方，而且能够对抗第三人。例如，在发包方任意撕毁合同、随意调整承包的草场、任意增加承包费的情况下，牧区草场承包经营权人如果仅仅享有债权，则不能对抗第三人；但如果牧区草场承包经营权人享有物权，则完全可以依法对抗第三人。第三方面，牧区草场承包经营权人的

① 王卫国．中国土地权利研究［M］．北京：中国政法大学出版社．1997

权利采取物权的方法进行保护比债权的方法进行保护的力度更大、更为有效。社会主义性质决定了我国农村土地归集体所有，但由于集体并不具有民事主体资格，所以，如何界定集体草场的权利主体，就成为我们面临的重大理论难题和现实难题。笔者认为集体草场所有权在权利形态上为总有，村民对其所在的集体草场享有总有权，总有权在性质上属于物权，并由村民构成的集体组织对集体草场享有管理权。基于总有权理论，草场承包经营权的法律性质不能一概而论，应分别情况予以定性。即村民对其所在集体的草场承包经营权可以被定性为物权，但集体组织之外的主体对集体草场的承包经营权在实质上应是债权。[①]

6.3.5.2 物权化有利于确保牧区草场承包关系长期稳定，促使牧区草场承包经营权人对草场进行长期的投资

目前草场承包经营期限短且调整频繁，使牧民缺乏稳定感，对所经营的草场缺乏长期行为，甚至出现了掠夺性经营。因此，我们认为，牧区草场承包经营权实行物权化以后，立法上应赋予较长期限，法律上可规定为70年，从而真正确保稳定的牧区草场承包关系，会使牧区草场承包经营权人对其权利状况形成合理的预期，并能够对草场实行长远投资，并切实能收回投资的利益，使牧民真正把牧区草场承包经营权作为一项财产，从而解决掠夺性经营、草场抛荒和草场撂荒现象，使草场资源得到充分的利用。

6.3.5.3 物权化有利于界定牧区草场承包经营权人的权利和义务，能充分调动广大牧民的积极性

在一定程度上，草场同时具有生态和生产的功能。对于牧户来说，生产功能优先于生态功能；而对于整个社区和政府来说，生态功能优先于生产功能。在草场实行禁牧、休牧、轮牧、适度放牧过程中既应考虑保障承包经营权也应考虑到保护环境权。片面地强调

① 杨述兴. 农村土地权利之民法学分析——兼评我国物权法的相关规定 [J]. 农村经济. 2007 (9): 22

环境权的保护，对草场进行全方位的退牧还草，无视草场承包人承包经营权的经济利益的实现，会对草场承包经营权人的生活质量带来不可估量的影响。

禁牧、休牧、轮牧、适度放牧，坚持生态效益优先是以草场的承包经营权和草场环境权协调保护为基础。但是，公民环境权的保障并不意味着要忽略草场承包经营者的承包经营权或者将草场承包经营者的承包经营权放在次要的位置。即使为了草场环境权保护的需要让草场承包经营者进行禁牧，国家也应该保障草场承包经营者起码的生存或者通过培训或其他方式教会他们生存技能、生存方式或生存途径。

并不是禁牧、休牧、轮牧、适度放牧的全部内容都是设定在草场承包经营权上的法律责任。从草原法的规定来看，为了改善草场环境采取的禁牧、休牧措施显然是国家为了恢复草场生态平衡采取的强制性措施，而不是草场承包经营者草场承包经营权之上设立的责任。因此，因为禁牧、休牧导致的可经营草场面积的减少，草场载畜量的降低、草场承包经营者饲草饲料需求的提高等不利的经济后果应该由国家承担责任。

只有稳定的草场生态建设费用的建立才能够保障草场上生活的人们基于草场承包经营权的经济利益的实现和公民的环境权的保障，才能够兼顾草场的经济价值和生态价值，促进草场的可持续利用和生态、经济、社会的协调发展，做到草场的保护和永续利用。[①]

6.3.5.4 物权化可以更有效地促进牧区草场承包经营权的流转与抵押

建立健全草场使用权流转制度，使草场资源的配置富有效率。草场是西藏重要的经济资源，草场承包经营权是法律赋予西藏牧民

① 特日格勒. 草原承包经营权和草原环境权的法律协调保护 [J]. 中央财经大学学报. 2007 (7): 86~89

的基本财产权。按照物权法的基本原理，财产权具有使用和处分并获取收益的功能，草场承包经营权的流转是财产权的基本内涵。首先，利用流转的机制，草场承包权经营制度为草场资源的规模经营提供了条件，通过承包经营权的流动，使经营绩效低下的草场资源集中于经营绩效较高的承包者手中，优化资源利用效率。其次，必须建立健全草地使用权的出租、转让等流转制度，激励草地使用权的流转。这是草场产权制度建设的核心问题，是传统草场畜牧业走向市场经济体制的关键。笔者在西藏那曲调查中发现，在牧区没有见到一份草场流转合同，未经发包方同意私下流转、不经法定程序进行流转等现象大量存在，造成承包草场主体随意性大，承包关系不稳定，甚至出现随意改变草场用途的现象。因此，只有建立、规范草场使用权在牧户之间毫无障碍地通过市场进行流转，才能打开制约草场畜牧业规模经营的瓶颈，进而有力地促进牧业人口向外流动，带动乡镇企业等牧区经济的全面发展，促进西藏畜牧业劳动生产率的提高和可持续发展。

草场承包经营权作为一种物权，在理论上是可以作为抵押。但正如柳随年所说："考虑到农村土地承包经营权的抵押在实践中不好操作，土地承包经营权抵押后，农民万一不能按期偿还贷款，银行难以处理土地，而且，农民可能因此失去土地和生活保障，所以草案最后没有明确土地承包经营权可以抵押。但起草过程中，一些专家学者认为，随着农村经济的发展，土地向专业队或种植大户集中，实行适度规模经营，生产过程中往往需要较大数量的资金，应当允许承包经营权抵押贷款，这有利于调动农民的生产积极性，增强农村经济的活力。而且，土地承包经营权物权化后应当允许抵押。至于实践中可能出现的问题，可以逐步解决。我们认为这些意见是有道理的。"① 完整的产权保护仍然有待于司法独立的实现，

① 柳随年.《农村土地承包法（草案）》起草中的几个问题——在"中国农民土地使用权法律保障国际研讨会"上的讲话［R］. 中国改革论坛网：http://www.chinareform.org.cn

这将使法律能够以合理且有效的方式得到贯彻。盎格鲁—萨克森国家是保护私有产权的最好典范，原因之一就在于他们的法律系统以司法独立的规则加以运作。中国目前缺乏这样的司法体系，所以要想通过法院部门来执行各种形式的合同，不容易得到有效保证。如果能够获得有效实施，新颁布的《物权法》将会对中国经济的未来发展起到重要的方向性作用。这种方向性作用代表的是渐进式改革，而不是激进的革命。[①]

无论是牧民承包草场入股还是牧民以承包草场作为贷款的抵押物，都需要法律上的明确界定。既然这些都是城乡二元体制改革过程中有必要及早解决的问题，完全可以先在改革试验区范围内试点，总结经验，逐步推广。即使有些做法同现行法律有不一致之处，或者找不到先行法律的依据，也不妨碍继续试点，只要事实证明是对的，就可以修改法律或制定新的法律。正如邓小平同志曾指出："生产关系究竟以什么形式为最好，恐怕要采取这样一种态度，就是哪种形式在哪个地方比较容易比较快地恢复和发展农业生产，就采取哪种形式；群众愿意采取哪种形式，就应该采取哪种形式，不合法的使它合法起来。"[②] 总之，牧区草场承包经营权的债权物权化是西藏牧区草场承包权制度的现实选择，是确保牧区草场承包关系长期稳定和赋予牧民长期而有保障的牧区草场承包权的有效措施和有力手段，尊重牧民意愿，是实现西藏草场承包权制度创新的目标。

---

① 加里·贝克尔.《物权法》：一场中国式的革命 [J]. 经理人内参.2007 (10)
② 邓小平. 邓小平文选（第一卷）[M]. 北京：人民出版社.1994：323

7 案例分析

——西藏那曲县草场产权制度改革

7.1 那曲县概况

那曲县原名黑河县，位于东经 91°10′～93°05′，北纬 31°30′～31°55′，藏北高原唐古拉山和念青唐古拉山脉之间，处于西藏自治区中部，距省会拉萨 320 公里，所辖三镇 9 乡 ,156 个行政村，1048 个自然村。南与当雄县接壤；北与聂荣县、安多县毗连；东部紧靠比如县、嘉黎县；西与班戈县为邻。西起那么切乡，东至尼玛乡，东西长 233 公里，南起由恰乡，北至德吉乡，南北宽 185 公里，全县面积 4.8 万平方公里。2006 年底，全县总人口 9.0 万人(其中牧业人口 6.8 万人)。全县镜内多以高原丘陵地形为主，平均海拔 4500 多米，属于高原亚寒带季风半干旱气候，冬长夏凉秋短，全年无绝对无霜期，年平均气温－2.1℃，年极端最高气温 23.6℃，年极端最低温度－41.2℃，高寒、缺氧、多风、多雪、多冰雹，风灾、雪灾、地震等自然灾害较为频繁。

那曲县属藏北高原，全县平均海拔约 4500 多米。境内多山，但坡度较为平缓，多数山呈浑圆状，属高原丘陵地形。境内为终年积雪、人迹罕至的高原冰川型雪山，山势险峻。全县草原面积 208098 公顷，其中可利用草原面积 189489 公顷，牧民人均占有可利用草原面积 60 万公顷。境内主要有西南的桑登康桑山脉、西北的那木热阿山脉、东南的贡嘎瓦嘎玛山脉和东部的色如山脉、可热

阿山脉等。这些山峰均属念青唐古拉山脉的分支山脉或余脉。境内最高山峰为桑登康桑山峰，其海拔约 6500 米，主峰距那曲镇南 100 公里。贡嘎瓦山峰、劳普写嘎成山峰、色如拉根山峰等也属终年积雪山峰，海拔高度均在 5500 米以上。

那曲县境内的地势呈西北向东南缓坡状，西北部绝对海拔高而东南部海拔较低，但地势险峻，山峰较多。由于东南系念青唐古拉山的余脉部分，高差显著，群峰林立，交通条件较差，而越向西北方向，地势逐高，但高差较小，山势平缓。丘陵间盆地开阔、草场肥沃，草场利用率高。

青藏铁路、青藏公路、黑昌公路和黑阿公路交叉贯穿县境。那曲县公路交通比较发达，青藏（109 国道）、黑昌（那曲至昌都 317 国道）、黑狮（那曲至阿里）公路贯穿全县，并与通往各乡公路网连接，全县目前乡乡通公路，通车里程 1200 余公里。

那曲县地处青藏高原的腹心地带。是那曲地区政治、经济、文化、交通中心，也是人流、物流、信息流的中心，是西藏草场畜牧业的窗口。那曲县草场总面积 208098 公顷，可利用草场面积为 189489 公顷，占草场总面积的 91.05%；其中冬春草场为 56847 公顷，占可利用草场面积的 30%；夏秋草场 132642 公顷，占可利用草场面积的 70%；“三化”面积为 5472 公顷，占可利用草场总面积的 2.89%，草场类型主要有高寒草地草原类、高寒草甸草原类等。[①]

7.2 那曲县社会经济状况

那曲县有 156 个行政村，3 个居委会，1048 个自然村，总面积 4.8 万平方公里，其中草场面积 208098 公顷。到 2006 年底，全县总人口为 9.0 万人。其中牧业人口 6.8 万人，占全县总人口的

① 那曲县农牧局. 那曲县 2005 年草场承包落实情况总结. 2005 年 12 月 15 日

76%。共有牧户 11295 户，劳动力人数 25068 人，占 39.16%。

那曲县是一个纯牧业大县，牧业产值占全县总产值的 90%以上。牲畜主要有牦牛、绵羊、山羊和马。2005 年，全县 GDP 指标 25991 万元，全县 GDP 完成 25991 万元。其中县级财政收入实现 1401 万元的新突破，成为全地区首个本级财政突破千万元的县和全区两个本级财政收入突破千万元的县之一。牧民人均收入达到了 2630.32 元，现金收入达到了 1604.5 元。

那曲县科教文卫事业取得了长足发展，但专业性科技人员依然紧缺，教育基础设施落后，师资力量依然薄弱。目前，全县各乡镇均建立了文化室，村级文化室建设工程正在紧锣密鼓地实施当中。全县目前共有学校 21 所，在校学生 10043 人，适龄儿童入学率达到了 95.1%，"两基"巩固率为 98%。全县共有专门的体育场地 10 个，体育项目有篮球、足球、赛马、骑马射击、抱石头、摔跤等民族传统项目。全县现有医疗机构 14 个，卫生工作人员 165 人（基层乡镇 132 人），12 个乡镇均建立了乡级卫生院和合作医疗制度，合作医疗覆盖率达到了 100%。

那曲县通讯较为发达，电信、移动、联通等三大公司鼎力为全县的经济社会发展提供服务，目前全县固定电话装机 20000 余门，移动用户已达 50000 户，移动普及率达到了每百人 45 部。

7.3 那曲县草场产权制度改革的具体方案

7.3.1 草场利用现状

那曲县草场总面积 137.12×10^4 公顷，可利用草场面积为 124.84×10^4 公顷。可利用草场总产量 152.87 万吨。草场类型比较简单，主要是高寒草甸——高原高寒草甸亚类、高山高寒草甸亚类和沼泽化高寒草甸亚类。西部少部分地区分布着高寒草原。不同草场类型面积统计如表 7.1。

表 7.1 那曲县草场类型面积统计表

草场类型	高寒草场	高原高寒草甸	高山高寒草甸	沼泽化高寒草甸	灌丛草场
面积/万公顷	4.21	56.47	62.12	14.05	0.28
占草场总面积比重/%	3.07	41.19	45.30	10.25	2.00

受自然因素及社会、经济发展水平的制约，那曲县草场畜牧业生产仍处在自然经济和半自然经济状态中。随着人类对牲畜需求的增加，天然草场资源已经供应不足，牲畜处于半饥饿状态，出现夏壮、秋肥、冬瘦、春死的局面。

根据那曲县草场植被状况，1 头牛每年需要草场面积 65 公顷，1 只绵（山）羊需要 1.29 公顷，1 匹马需要 7.46 公顷。全县 2002 年牦牛存栏 34 万头，需要草场 202.41×10^4 公顷；绵（山）羊存栏 81.12 万只，需要草场 96.74×10^4 公顷；马匹存栏 1.82 万匹，需要草场 13.58×10^4 公顷。各类牲畜共需草场面积 312.73×10^4 公顷，超出现有可利用草场面积 187.89×10^4 公顷。2002 年那曲县草场资源的理论载畜量为 109.0 万只绵羊单位，实际载畜量达到 228.0 万绵羊单位，平均超载率为 109.2%。

7.3.2 草场退化现状

由于全球气候变暖及不合理的人类活动，那曲县草场退化现象明显，草场出现大量秃斑、裸地，严重者导致草场沙化。2001 年全县退化草场面积达到 95.21×10^4 公顷，占草场总面积的 69.43%，其中轻、中、重度退化占草场总面积比重分别为 45.03%、19.07%、5.33%。

由于自然资源与人口分布具有不均匀性，那曲县草场退化空间分布特征明显。退化强度空间分布总体趋势为中部>西部>东部，其中中部的古路镇和那曲镇退化程度最为严重，退化草场面积比重分别达到 94.70% 和 78.58%，中＋重度退化面积比重分别为

44.39%和36.25%；西部的那木切乡次之，退化草场面积比重和中+重度退化面积比重分别为87.14%和28.66%（表7.2）。

表7.2 2001年草场退化强度的空间分布 %

乡镇	无明显退化	轻度退化	中度退化	重度退化
那木切乡	12.86	58.48	21.52	7.15
那曲镇	21.42	42.33	23.29	12.96
古路镇	5.30	50.31	41.20	3.19
香茂乡	26.00	42.75	24.39	6.85
罗玛镇	32.17	47.40	15.43	4.99
达庆乡	39.81	32.35	14.72	13.12
孔玛乡	40.09	42.51	13.93	3.46
尼玛乡	29.20	45.29	22.04	3.47
罗麦乡	47.41	44.98	7.41	0.20
色雄乡	56.16	36.79	6.05	1.01
达萨乡	44.82	39.22	15.01	0.94
优恰乡	51.08	31.68	16.40	0.83
总计	30.57	45.03	19.07	5.33

从表7.3看出，随超载率增加，退化草场面积比例上升，特别是重度和中度退化草场面积比例增加，证明超载对草场退化起着至关重要的作用。放牧强度增大引起草场退化的结论对于高寒草甸是正确的。[1]

① 魏兴琥．西藏那曲现行草场管理方式与草地退化的关系［J］．草业科学．2003（9）

表 7.3 那曲县主要高山嵩草类草场退化面积与超载率

项目	高山嵩草退化草场			高山嵩草一杂类草退化草场			高山嵩草一紫花针茅退化草场		
	轻度	中度	重度	轻度	中度	重度	轻度	中度	重度
退化草场面积(公顷)	70267	22633	4880	80186	25826	5566	45520	45520	3166
占该类草场总面积(%)	40.37	13.00	2.80	41.47	8.30	1.80	19.90	6.50	1.40
理论载畜量(个羊单位)	10100	40000	1500	7700	33600	1100	5300	19800	700
理论载畜量总计(个羊单位)	516000			42400			25800		
2001年存栏数(个羊单位)	279932			202776			108075		
超载率(%)	442.5			378.2			318.9		

注：理论载畜量（个羊单位）＝全年草场净面积/1个羊单位年均所需草场净面积；1个羊单位年均所需草场净面积＝1个羊单位日食量×365/年均可食牧草单产（kg/公顷）×年草场利用率。年草场利用率按70%计。1个羊单位日食量按暖季4 kg鲜草，冷季1 kg干草计，干鲜比1∶3.

综上所述，那曲县草场资源处于低效利用状态，草场超载现象比较严重；草场质量退化趋势明显，主要表现为：(1) 草场退化强度从无明显、轻度退化向中、重度退化演替；(2) 草场型从高质量型向低质量型演替。为此，草场生态环境的建设过程中，不能只强调修复已受损的草场生态系统，无明显退化草场资源的管护工作也不容忽视。全面落实草场承包责任制，杜绝乱牧、抢牧的无计划状态。改变目前草场只用不管护、只用不建设或建设起来后保护不力

的状况。[①]

7.3.3 草场产权制度改革方案

从20世纪90年代初期开始，那曲地区的部分县在“牲畜归户、私有私养”的前提下，积极探索如何做到草场一步到位、落实到户经营。2004年自治区农牧厅组织工作组对那曲地区西部几个县实行草场承包到户情况进行了调研，并向自治区党委、政府提交了调研报告。2005年自治区党委、政府正式决定在全区全面实行草场承包经营责任制，从部分县的探索走向了自治区党委、政府的重大决策，并作为牧区一项重大改革作了安排部署。2005年以来，各地（市）坚持“草场公有，承包到户，自主经营，长期不变”的方针和“积极主动、慎重稳妥”的总体要求，西藏在41个县的259个乡（镇）开展了草场承包到户工作，共落实完成承包到户草场5.43亿亩，其中冬春草场3.47亿亩，占全区冬春草场总面积的85%。[②]

按照那曲县委，那曲县人民政府关于草场承包责任落实工作若干决定的总体设想，为了确保那曲县草场畜牧业可持续发展，应不断深化和完善草场承包经营责任制，进一步明确草场的“责、权、利”，激活“人、草、畜”三大要素，改善草场生态环境。[③]

7.3.3.1 科学规划，合理作价

围绕那曲县“牧业增产、牧民增收、牧区稳定”这一中心任务，结合那曲县实际，在草场承包到户整个工作中始终坚持与退牧还草工程相结合、与人工草场建设相结合、与游牧民定居工程相结合、与夏秋草场承包到户工作相结合、与富裕户和贫困户草场租赁

① 李辉霞，刘淑珍．西藏自治区那曲县草地退化的动态变化分析 [J]．水土保持研究．2007 (2)

② 参见次仁在2008年度全区草场承包工作会议上的讲话．西藏人民政府网 http://www.xizang.gov.cn/getCommonContent.do? contentId=359109

③ 资料来源：那曲县农牧局．那曲县2005年草场承包落实情况总结2005年12月19日

相结合、与人畜饮水工程相结合、与加大牲畜出栏相结合、与草场生态保护相结合的八个原则，不断积累经验，开拓思路，逐步完善那曲县草场承包到户工作体制。草场在过去的村或自然村承包经营的基础上此次按户划分冬春草场，使用卫星定位仪（GPS）或群众自改量的方式明晰界限，确定人口及牲畜数量，做到先确定乡的草场面积，再划分村的草场面积，充分考虑乡、村、户的长远生产及经济发展。草场按比例承包划分，以人口、牲畜的多少划分（放生牲畜，寄养畜，寺庙放养在牧户家的牲畜均不得计入牲畜数量）。确立四至界限：在承包的地图上明确标定经度、纬度和永久性的标志，绘制四周地形图，对划分的草场四周设置明显的标志和界碑。每家每户必须具备草场承包示意图以及相应的界碑，界碑内要充分体现出草场的面积，等级，四周与谁相邻。评定草场等级确定草场载畜量，深入到每一块草场进行仔细勘查、测量和界定，协助乡镇划分等级。绘制草场承包示意图，草场以产草量为基础划定等级，参照地形、地貌、气候、水源、植被、草场密度等因素划分草场等级将草场划分为一、二、三等级，统一折算为标准亩，一级草场为标准亩，二级草场按90%折算为标准亩，三级草场按75%折算为标准亩，每户根据草场等级确定载畜量，载畜量每两年评定一次。以草定畜，是指为保护草场生态系统良性循环，在一定区域和时间内通过草场和其他途径提供的饲草料量，与饲养牲畜所需的饲草料量保持动态平衡。贯彻“草业先行、以草定畜、提高质量、提高效应”的畜牧业发展战略，坚持畜牧业发展与保护草场生态并重的原则。以草定畜的核定标准及草原载畜量计算公式为：

载畜量＝平均产草量（公斤/亩）×可利用草场面积（亩）×草场利用率（%）/羊单位日食量×356（日）

家畜折算标准：以绵羊单位作为标准，1只成年山羊＝0.8个绵羊单位，1头成年牛＝5个绵羊单位，1匹成年马＝6个绵羊单位，当年仔畜不折算绵羊单位。

日食量标准：一只标准绵羊单位日食量标准鲜草为4公斤。

各类型天然草场载畜量根据草场产草量原则上分别控制在以下范围内：高寒荒漠与半荒漠草场类 60 亩/绵羊单位；高寒垫状植被草场类 50 亩/绵羊单位；高寒草场类 40 亩/绵羊单位；高寒草甸草场类 30 亩/绵羊单位；高山灌丛草场类 20 亩/绵羊单位；围栏封育的高嵩草草场 2.5 亩/绵羊单位；人工草场 1 亩/绵羊单位。

7.3.3.2 立章建制，规范运作

根据《中华人民共和国草原法》、《国务院关于加强草原保护建设的若干意见》、《西藏自治区实施〈中华人民共和国草原法〉办法》、《关于进一步落实和完善草原经营承包责任制意见》（藏党发[2005] 2 号）、《关于印发〈西藏自治区落实和完善草原经营承包责任制试点工作方案〉的通知》〈藏草组办发 [2005] 2 号〉、《关于加快草地畜牧业发展的意见》〈那党发 [2005] 1 号〉等有关法律、法规及文件精神和那曲地委、行署关于草场经营承包责任制工作的具体要求，实施草场经营承包责任制，坚持了以下原则：

（1）按照国家、自治区政策、法律、法规的相关规定，紧密结合本地实际因地制宜、分类指导、原则到户。

（2）坚持草场公有，有偿使用，自主经营，长期不变。

（3）与牧区改革、畜牧业结构调整和产业化建设、科技推广、生态保护建设、长远发展紧密结合，有利于草场建设、管理和规划，有利于不断提高草场畜牧业综合生产能力和经济效益。

（4）草场经营承包责任制长期不变。坚持增人增畜不增草场，减人减畜不减草场。

（5）实施草场经营承包责任制的工作人员必须遵守法律、法规，维护国家和广大牧民群众的根本利益，不得损害社会公共利益，要创造性地开展工作。

在做好各类相关资料的收集整理归档工作的同时，对未签合同或未拿到《草场经营权证》的各户立即签订草场使用合同以及《草场经营权证》。改变了“草场无主、放牧无界、建设无责、过度放牧”的局面。杜绝了草场吃“大锅饭”的现象，真正把草场管理、

保护、建设、经营权交给了牧民群众，使草场的“管、护、用”和“责、权、利”挂起钩。同时大力宣传并实行草场经营承包50年不变的政策，使牧民群众吃了定心丸。为合理利用草场资源，鼓励牧户之间通过协商，养畜大户可以到少畜户或无畜户的草场上放牧，年底付给一定的报酬，这在一定程度上不仅减少了多畜户的草场承载压力，同时还增加了少畜户和无畜户的收入，为下一步草场经营权流转和规模经营探索了路子。同时，那曲县还积极鼓励牧民群众实施天然草场围栏封育和房前屋后人工种草。另外，那曲县草场承包到户领导小组和办公室针对那曲县的草场资源，在全县范围内制定了草场单位面积的产草量和单位面积的饲养量，明确了草场的生产周期，对不同牲畜制定了不同的饲养年限（牦牛5～8年、绵羊3～5年、山羊5～8年）。

在整个草场承包到户工作中，那曲县对不同区域的牲畜超越现象制定了明确的奖惩制度。东部乡（镇）超载一只绵羊单位罚款50元；中部乡（镇）超载一只绵羊单位罚款30元；西部乡（镇）超载一只绵羊单位罚款10元。通过奖惩制度，有效地提高了单位草场面积的饲养量，加大了牲畜出栏力度，保护了草场植被的再生能力。[①]

7.3.3.3 健全机构，加强领导

坚持草场公有私营，承包到户，建立健全草场经营承包由地区指导、县上管理、乡上发包、牧户承包的经营管理体制，坚持责、权、利相结合，经济效益、社会效益并重和牧民自筹为主、国家扶持为辅的原则，加快草场建设步伐，促使那曲县畜牧业向高产、优质、高效方向发展。那曲县人民政府主管所辖草场的承包到户落实工作，并负责此实施细则的执行监督。充实和完善那曲县草场承包组织机构，成立那曲县及各乡镇草场承包临时机构，工作中坚持“坚决、积极、慎重、稳妥”原则。

① 资料来源：2006年草场承包整改完善落实工作汇报材料．2006（12）

结合那曲县实际，在那曲地区草场承包领导小组出台的“两个办法和一个细则”的基础上，制定了《那曲县草场承包到户经营权流转暂行办法》、《那曲县草畜平衡管理暂行办法》和《那曲县完善落实草场家庭承包责任制实施细则》（即两个办法和一个细则）以及相关补偿费标准，那曲县政府对积极开展草场建设的个人在资金、物资和技术上给予大力支持，确保草场承包到户工作的顺利完成。①

以往草场纠纷一直都是各乡镇牧民群众之间的主要矛盾，也是影响社会局势稳定的一大隐患。草场承包到户后，完成草场承包的乡镇至今未发生一起纠纷。而且那曲县通过沟通、协调等方法，解决了历史遗留的20多处草场纠纷，这在一定的程度上消除了引发草场纠纷的不安定因素，有利于社会稳定。

7.3.3.4 先行试验，扎实推进

草场是畜牧业发展的基础，草场承包到户是保证畜牧业稳定发展、可持续发展的关键。1985年那曲县就开始在部分乡村开展草场承包到户的试点推行工作，并于1999年在罗马镇试点，并提出了“统一思想，提高认识、坚定信心，把草场承包责任制落实到实处”的工作思路。2000年又制定出“先试点，后铺开”、“先冬春草场，后夏秋草场”的工作步骤，进一步加大草场经营承包力度，深化和完善牧区体制改革，为西藏自治区全面落实草场承包经营积累了经验。

7.3.3.5 公开竞价，稳步流转

草场承包到户后，使用权长期不变，但可以转让。那曲县的做法：转让草场使用权时，应经县人民政府批准，变更草场使用权属手续，换发证书，重新签订合同。按受单位和个人对已有的建设成果由双方协议，给予合理补偿。草场经营承包权流转遵循自愿、有偿、合法以及不改变草场用途的原则，并且有利于生态环境的保

① 资料来源：那曲县落实完善草原承包责任制试点工作情况汇报．2006（6）

护，有利于发展畜牧业生产，有利于草场的保护和建设。任何组织或个人不得强迫承包方进行草场经营承包权流转。下列情形提倡草场经营承包权流转：无牲畜或者未达到载畜量标准、有闲置草场的；已不从事畜牧业生产的；丧失劳动能力的；已不在当地经常居住的；因其他原因不能正常使用草场的。草场经营承包流转的形式有：转让、转包、租赁、入股联合经营。

第一方为发包方，第二方为承包方，第三方为流转方。草场经营承包权流转的，由承包方与第三方共同提出申请，经发包方同意，方可流转。在本村范围内进行流转的，经所在村委会同意，报乡人民政府备案，方可流转。流转给本村以外的单位和个人，必须由所在村委会报请乡（镇）人民政府同意，由发证机关备案，农牧部门重新登记。

草场承包到户以后，对草场的认识有了新的定位，把草场认识上升到了“资本”高度，把草场资本化、资本商品化、商品市场化。首先注重了草场的建设管理，新修水渠，牧民群众个人购买网围栏数量比以往增多。其次将草场租赁。三是联营经营草场。牧民群众意识到了草场同牲畜一样也是财富。牧民群众的市场意识增强了。草场承包到户后，生产关系的调整促使经营形式多样化。出现了订单牧业、帮扶牧、合作牧业、股份制牧业等，而且促进了养畜大户和经纪人的形成。部分牧民群众之间相互租赁草场，一些牲畜较少、草场面积较多的牧户开始把自己的牲畜托管给别人，把自己的草场租赁给别人使用，把自己从以往的牧业生产方式中解放出来，投入到非牧业生产行列之中，从而促进其他行业的发展，也为自己寻找到一条新的增收门路。

7.3.3.6 切实服务，扶持发展

加大宣传力度：把做好群众思想工作作为草场承包工作的一项重要工作来抓；与群众面对面的交谈，细心听取他们的意见，达到合民心、畅民意；宣传科学合理利用草场的思想方式，传达上级部门的文件精神；统一群众思想，提高对草场承包经营责任制的认

识。调动了牧民群众建设、保护草场的积极性，加强了基础设施建设，自觉进行“人工种草、网围栏、三灭”等工作，合理确定草场载畜量，提高出栏率，降低草场压力，缓解草畜矛盾，加速了畜群周转，实现科技兴牧。1988年那曲县委、政府组织150人前往各乡村蹲点3个月，努力做好群众工作，共出动车辆15台次，投入资金3万元；1999年，根据那行发［1999］12号和那党发［1999］7号文件精神，县委、政府又派出70多人的工作组深入乡村，完善草场承包到户工作，投入资金5万元；2002年，县委、政府组织180多人、20多台次车辆，投入资金10万元，再次深入各乡（镇）村蹲点3个月时间；2005年6月，那曲县共派出四批工作组60多人深入到12个乡（镇）蹲点，发放了草场使用权证，为每家每户制作了草场承包示意图，并购置网围栏45套用于区分界限，购置25块石头作为夏秋草场承包到户界桩，此项工作共投入资金180万元，其中地区投入资金5万元。[1]

截止2005年底，那曲县共完成冬春草场承包到户11088户，占全县总户数的100%；完成承包冬春草场面积568.47万亩，占全县冬春草地面积的100%；累计发放《那曲地区草场使用权证》168本，《草场承包经营权证》11088份，与牧户签订《草场有偿承包到户责任合同》33264份；人均占有草场承包面积为104.18亩。（详见表7.4）

表7.4　那曲县2005年草原承包试点工作主要数据统计表

序号	内容	那曲县
1	草场总面积（万亩）	2080.98
2	其中：可利用面积（万亩）	1894.89
3	其中：冬春草场面积（万亩）	568.47
4	夏秋草场面积（万亩）	1326.42

[1] 资料来源：那曲县落实完善草原承包责任制试点工作情况汇报.2006（6）

续表7.4

序号	内容	那曲县
5	乡（镇）数量（个）	12
6	行政村数量（个）	156
7	乡村户数（户）	11737
8	农牧区人口（人）	62183
9	牲畜存栏总数（头、只、匹）	1169333
10	其中：牛存栏（头）	339955
11	绵羊存栏（只）	602195
12	山羊存栏（只）	208987
13	马存栏（匹）	18196
14	折合绵羊单位总数（万只绵羊单位）	257.83
15	完成承包到户面积（万亩）	568.47
16	占可利用面积比例（%）	30%
17	其中：冬春草场面积（万亩）	568.47
18	占冬春草场面积比例（%）	100%
19	夏秋草场面积（万亩）	————
20	占夏秋草场面积比例（%）	————
21	完成承包到户乡（镇）数（个）	12
22	占总乡（镇）比例（%）	100%
23	完成承包到户行政村数（个）	156
24	占总行政村比例（%）	100%
25	完成承包到户户数（户）	11088
26	占总户数比例（%）	94.47%
27	完成承包到户人口数（人）	55065
28	占总人口数比例（%）	88.55%

续表7.4

序号	内容	那曲县
29	涉及牲畜数（万只绵羊单位）	257.83
30	占总牲畜比例（%）	100%
31	2005年投入草场承包专项经费（万元）	175
32	2005年举办培训班（期/人次）	5/1200
33	发放《草场承包使用权证》数量（本）	168
34	发放《草场承包经营权证》数量（本）	11088
35	签订《草场承包经营合同书》数量（份）	33264
36	发放《分户花名册》数量（本）	672
37	发放《草场承包经营权登记表》数量（份）	44352
38	发放《草场使用权登记表》数量（份）	44352
39	发放《分户草场承包统计表》数量（张）	672

注：那曲县乡、村、户、人口、牲畜数为2002年底统计数据。①

7.4 那曲县草场产权制度改革的成效分析

那曲县于1985年实行草场有偿承包责任制试点后，对促进当时的生产力发展起到了一定的积极作用，也取得了一些经验。但由于落实得不够彻底，在草场建设、管理、保护和使用方面仍存在“草场无主、放牧无界、建设无责、过牧无妨”的现象。牲畜私有私养与草场大锅饭之间的矛盾没有从根本上得到解决，草畜矛盾、人畜矛盾日益突出，草场沙化、退化严重，严重制约着牧区经济的发展，影响着牧民群众积极性的调动。

为改变上述状况，进一步解放和发展社会生产力，调动群众的

① 资料来源：那曲地区落实和完善草原经营承包责任制领导小组办公室．2006年4月4日

生产积极性是关键，就必须把草场承包责任制彻底落实到户。落实草场承包责任制是深化牧区改革的一项重大举措和重要任务，是加快牧业发展的必由之路，是由那曲县的实际情况、牧业发展现状及解决存在的各种问题和矛盾的需要所决定的。

草场承包到户是对“牧畜归户，私有私养、自主经营、长期不变”政策的配套和完善，关于草场承包问题，西藏自治区党委、政府在 1996 年《关于加强农村牧区工作的决定》（40 条）中就做了明确规定；党的十五届三中全会和区党委五届四次全委（扩大）会议重申了稳定党在农牧区的各项方针政策长期不变的决定，为更好地做好“三农”工作指明了方向，为深化牧区改革、加快发展提供了难得的机遇。

为了进一步落实好草场承包责任制，那曲地委行署于 1999 年做出决定，要求“各县（区）用 2～3 年的时间进行草场承包责任制落实到户的试点，在试点工作取得成功经验的基础上，尽快在全地区范围内全面铺开”并明确规定“草场承包到户的，可确定 50 年不变”。在此基础上，那曲县委、县府在 1999 年乡书记乡长会议上明确提出了“统一思想、提高认识、坚定信心、把草场承包责任制落到实处”的号召，并决定“用 3 年左右的时间在全县范围内把冬春草场承包到户”。那曲县采取的主要措施是：首先确立参加和不能参加草场承包的人户；其次界定了草场的人畜比例为 7∶3；然后规定草场承包经营方式主要有单户承包单户经营和单户承包联户经营，马、牛、绵羊、山羊折合时以绵羊为单位，其与绵羊单位的折合比例分别为 1∶10、1∶5、1∶1、0.8∶1。

草场承包克服了“草场无主，放牧无界，建设无责，过牧无妨”的问题，牲畜私有私养与草场大锅饭从根本上得到了解决。草场承包充分调动了广大牧民群众的管理、建设、保护和合理利用草场的积极性，实现了“谁管理，谁受益”的权利与责任的有机结合，加强了草场生态建设与保护，为那曲县今后草场畜牧业持续、稳定发展奠定了基础，社会、经济和生态效益显著，深化了牧区体

制改革力度。

从西藏那曲县草场产权制度改革的实际情况来看，改革的整个过程已经取得了一定的成绩，迈出了关键性的一步，但同时也存在一些问题。那曲县草场产权制度改革取得的成绩具体分析如下。

7.4.1 经济效益

7.4.1.1 草场承包到户彰显的经济效益

草场是畜牧业发展的基础，草场承包到户是保证畜牧业稳定发展、可持续发展的关键。1985 年那曲县就开始在部分乡村开展草地承包到户的试点推行工作，并于 1999 年在罗玛镇试点，并提出了“统一思想，提高认识、坚定信心，把草场承包责任制落实到实处”的工作思路。2000 年又制定出“先试点，后铺开”、“先冬春草场，后夏秋草场”的工作步骤，进一步加大草场经营承包力度，深化和完善牧区体制改革。进一步推进了牧业生产要素、畜群畜种、繁育方式、经营方式的调整，进一步明确了草场的使用权、管理权和经营权。加大品种改良、品种引进、提纯复壮工作，提高畜产品的品质和市场竞争力、占有率。进一步调整了区域布局结构，加快实施东部牛羊肉生产基地、中部牲畜育肥基地、西部绒山羊养殖和夏季育肥基地三大基地建设，调整牧业经济增长方式，全面推进牧业的商品化发展。

2002 年各类牲畜存栏 116.9 万头（只、匹），其中牦牛 33.99 万头、绵羊 60 万只、山羊 20.9 万只、马 1.8 万匹。分别占全地区牲栏数 29.08%、51.5%、17.87%、1.5%。那曲县 2002 年产肉产量为 632.6 万公斤，人均占有肉类 99.58 公斤，比全国人均水平的 47.5 公斤高 52.08 公斤，奶产量 752 万公斤，人均占有奶量 118 公斤，比全国人均水平的 110 公斤高 8 公斤。其中奶产量中自用奶 585.6 万公斤，占奶类总产量 77.8%，上市出售奶量 166.4 万公斤。占奶类总产量的 22.13%。（详见表 7.5～表 7.8）

公路沿线那曲镇、罗玛镇、古路镇、香茂乡 2002 年奶产量

251万公斤，占全年奶产量的33%，其中自用奶178万公斤，上市出售奶73万公斤。公路沿线羊奶产量62.5万公斤，其中自用奶37.8万公斤，上市出售奶24.7万公斤。[①] 截止2004底，已完成冬春草场承包到户11996户，占全县总户数的97%；248.8万只绵羊单位，占全县牲畜总头数的96%；完成承包草场面积1105.62万亩，占全县草场面积的58.34%；累计发放《那曲地区草场使用证》468本，与牧户签订《草地有偿承包责任合同》35988份，经营全证11996份。全年，共完成草场网围栏12.3万亩，人工种草完成18240.7亩。[②] 人均草场占有草场承包面积为184.33亩。特别是2005年那曲县继续严格按照"草场承包经营50年不变、增人增畜不增草场、减人减畜不减草场"等原则开展草场承包到户工作。进一步对全县范围内草场承包制进行了完善，同时部分冬春草场界定不太清楚的99户牧民建立了醒目的草场边界标志，又对45套用于划分分界的网围栏、标志物进行了维修，确保了草场边界明确，减少了牧民群众的纠纷，完成那曲镇19村和罗玛镇14村部分夏秋草场承包到户试点工作，并圆满完成西藏自治区草场承包经营责任制现场工作会议在那曲县顺利召开。

2005年在那曲县古露镇、香茂乡实施天然草地围栏建设，围栏草场在围栏前后的产草量经有关部门测定，围前每亩产鲜草50公斤左右，围后可达110公斤以上，6万亩的草场建设年增草360万公斤，人工种草0.19万亩年增草228万公斤，两项可增草588万公斤，以每只绵羊单位年饲草1200公斤计，可满足4900只绵羊单位一年的饲草需求，以每只绵羊单位每日4公斤计算，可生产经济性绵羊1225只，直接给项目区群众创收42.9万元。

(1) 草场承包到户后，牧户之间互相租借场的有120户，租借草场面积达1800亩，实现收入5320元；

---

① 那曲县人民政府. 次仁. 那曲县立足现实、分析现状开拓草地畜牧业产业化经营

② 那曲县农牧局. 那曲县2005年草场承包落实情况总结. 2005年12月19日

（2）草场承包到户，共有70户牧户搬迁进城，这些牧户的草场由多畜户经营，草场面积达2325亩，实现经营收入10462.5元；

（3）草场承包到户后，共有590户牧户自发购买网围栏，共投入59万元资金，共购买9万米；

（4）草场承包到户，共有1140户牧户自发进行人工种草，共投入9.12万元资金，人工种草3800亩；

（5）草场承包到户后，共有3600户牧户自发开展草原“三灭”，共投入12.6万元资金，完成草场“三灭”10.8万亩；

（6）草场承包到户后，有6936人次的劳务输出，实现劳务收入554万元。

表7.5 那曲县1996年—2005年生产总值情况表（单位：万元）

年份＼项目	合计	生产总值				人均生产总值
		第一产业	第二产业		第三产业	
			工业	建筑业		
1996	9137.93	5593.83	408.60	——	3135.50	1265.66
1997	8528.56	5224.59	155.94	——	3148.03	1152.51
1998	8879.15	4398.68	248.76	13.77	4217.94	1172.94
1999	12809.65	7868.45	378.81	26.93	4535.69	1650.73
2000	13140.46	7367	820.31	29.93	4923.22	1659.09
2001	15970.37	8742.55	1040.69	32.79	6154.34	1966.79
2002	18839.73	10464.57	447.85	9.34	7867.97	2280.84
2003	20139.08	10378.35	1373.58	70.4	8316.75	2341.75
2004	21978.09	11278.22	1103.56	6.82	9589.49	2506.05
2005	32687.38	10516.78	1142	163	20865.6	4809.94

资料来源：那曲县发展和改革委员会

表 7.6　那曲县 1996 年—2005 年综合统计情况表

单位：头、只、匹

行政村数	总户数	总人口	其中牧业	分配人口	总收入	副业收入	其他牧业收入	其他	纯收入	人均收入
294	10216	56671		56511	102425340.68	18714540.78	83147114.9	563685	75411236.07	1334.45
282	10391	57713	54894	57563	111924552.30	23728246.4	88046029.9	150276	88403417.00	1523.27
294	10573	58803	55548	58667	96410277.65	20491260.42	75870790	48227.23	86885969.72	1481
283	10867	60003	54558	59880	123998833.17	39488731.05	83890723.5	619378.62	103652280.0	1731
303	1113	61137	56842	61017	122107619.14	34117042.4	8703314.4	917262.34	10998994.52	1800.71
284	11384	62183	57845	62039	126848462.37	42159185.65	83478638.72	1210638		1723.93
156	11737	63690	55065	63529	117476044.32	33526884.37	82206871.8	1742288.15		1696.15
156	11996	64969	57239	64797	147021488.80	46115773.6	98899959.2	2005756		1967.49
156	12367	66249	59267	66074	185984559.28	78223067.7	105468380.7	2293110.88		2202.64
156	12835	68215		67958	234447062.00	117451677.8	110835822.2	6159562		2630.32

资料来源：那曲县发展和改革委员会

表 7.7 那曲县 1996 年—2005 年综合统计情况表

单位：万元

项目 年份	牧畜总头数					纯增						总增					
	小计	牛	绵羊	山羊	马	小计	纯增%	牛	绵羊	山羊	马	小计	总增率%	牛	绵羊	山羊	马
1996	10073703	265898	620299	171256	16250	—84114	—7.26	—33749	—36178	—12896	—1291	128005	11.06	—1580	112303	17901	—619
1997	1080893	281127	608561	174920	16285	7190	0.67	15229	—11738	3664	35	247988	22.94	46418	163579	37017	974
1998	987755	257276	549097	165857	15525	—92771	—9.30	—23506	—59445	—9059	—761	95467	9.6	3724	76034	15968	—259
1999	1096551	288185	602848	188800	16718	108796	11.01	30909	53751	22943	1193	328537	33.26	60328	211727	54606	1876
2000	998876	281768	527455	172756	16897	—97675	—8.91	—6417	—75393	—16044	197	131931	12.03	26768	90198	14000	965
2001	1079549	313229	558358	190452	17510	80673	8.08	31416	30903	17697	612	315137	31.55	65540	196908	51132	1557
2002	1169333	339955	602195	208987	18196	89784	8.22	26726	43873	18535	686	353869	32.78	65978	226692	59168	2031
2003	1147508	350304	577646	201581	17977	27273	—1.87	10349	24549	—7406	—219	311938	26.68	59792	2023161	47489	1496
2004	1111694	354793	552576	190481	16844	—35814	—3.21	1489	—25070	—11100	—1133	—95617	26.83	59728	—201731	45741	645
2005	1079904	372267	514127	177760	15750	—31790	—2.86	20474	—38449	—12721	—1094	312632	28.12	76078	193285	43320	—51

资料来源：那曲县发展和改革委员会

表 7.8　那曲县 1996 年—2005 年各类牲畜死亡、成活、出栏及综合商品率情况表　　单位：%

项目 / 年份	牛			绵羊			山羊			马	
	死亡%	成活%	出栏%	死亡%	成活%	出栏%	死亡%	成活%	出栏%	死亡%	成活%
1996	3.6	88.48	3.6	6.03	64.32	4.8	7.79	55.77	2.25	1	85.07
1997	1.99	91.7	3.87	2.68	74.29	9.23	3.29	66.41	3.29	4.78	95.7
1998	9.55	93.6	3.8	6.61	61.6	6.61	10.05	61.01	2.25	107	94.06
1999	1.09	96.95	3.9	1.7	88.38	7.9	2.11	81.71	3.2	3.15	95.04
2000	0.95	91.66	4.4	7.5	53.35	9.6	8.5	53.48	3.8	6.2	92.82
2001		97.06	4.37	0.31	85	9.61	3.22	29.62	4	2.45	95.54
2002	1.92	98.11	4.72	9.25	90.75	11.29		83.49	5	17	96.7
2003	0.74	96.34	6.45	1.24	79.73	15.8	1.7	80.05	8.5	2.9	96.11
2004	0.67	85.15	7.85	1.06	84.16	17.87	1.69	78.2	10.37	3.91	95.74
2005	0.41	97.6	7.84	1.27	80.37	22.68	1.64	76.49	11.73	4.62	94.46

资料来源：那曲县发展和改革委员会

那曲县改变了以往草场公有共用出现“草场无主、放牧无界、建设无责、过牧无妨”的局面。草场承包到户以后，彻底打破了传统的、旧的草场经营体制，杜绝了草场吃“大锅饭”的现象，真正把草场管理、保护、建设、经营权交给了牧民群众，使草场的“管、护、用、建”和“责、权、利”挂起钩。同时大力宣传并实行草场经营承包到户长期不变的政策，使牧民群众吃了定心丸。

在草场合理利用方面，那曲县综合当地各相关利益群体的意见，经过2005年问卷调查，得出可供选择的几种方案以及将每种方案作为第一选择、第二选择和第三选择的农户比例（表7.9）。可见，以草定畜已经得到了大部分农户的认同。

表7.9 牧户对草场利用方案的选择比例 %

	划区轮牧	季节性休牧	以草定畜
第一选择牧户	31.3	17.6	54.0
第二选择牧户	7.0	22.3	9.0
第三选择牧户	7.5	3.5	8.5
合计	45.8	43.4	71.5

监督是保证草场制度实施的关键问题。包括对草场权属划分和利用方式等方面的监督，对草场生态状况的监督等方面。2007年4月，笔者在那曲县罗玛镇调查中发现，有73.5%的牧户认为草场的利用和管理仍需要监督。对于监督方式的选择（表7.10），首选“村民之间互相监督”的牧户主要集中于人均草场面积大于3.34公顷的村，而首选“村民成立的监督小组”和“村委会监督”的农户主要集中于人均草场面积较小且承包围栏情况较差的自然村。还有26.5%的牧户认为无需对草场利用进行监督，主要集中在人均草场面积较大，承包和围栏情况实施较好的自然村。

表 7.10 牧户对放牧监督方式的首选比例 %

监督方式	牧户比例
村民之间互相监督	50.8
村民成立的监督小组	21.0
村委会监督	13.7
政府监督	14.5

鉴于草场生态退化的历史教训和当地现存的诸多问题，村民互相监督实际上很难形成制度并付诸实践。由村民成立监督小组进行监督和村委会监督都存在一定的可行性，但由于长期以来牧区社会的习俗和各种家族关系和社会关系的阻碍，以及利益驱动对人的行为的影响等其他因素，政府进行一定的干预和调控还是必要的。①

以往对草场资源的无限制利用，在加速草场沙化、退化、荒漠化的进程中起到了推波助澜的作用，草畜矛盾日益突出，水土流失特别严重。草场承包到户以后，调动了牧民群众建设、保护草场的积极性，加强了基础设施建设，自觉进行人工种草、网围栏、“三灭”等工作，合理确定草场载畜量，提高出栏率，降低草场压力，缓解草畜矛盾，加速了畜群周转，优化了畜群结构，实现科技兴牧。同时，促进了全县草场畜牧业向放牧与补饲相结合的新型草地畜牧业路子迈进，全县上下出现了乳业牧民经济合作组织、牧民入股育肥生产基地、专业养殖有关合体、牧民草业合作组织等新型牧民经济实体，增加了牧民群众现金收入。

以往不注重草场价值，掠夺式放牧，对草场不建设、不管理、任其自生自灭。草场承包到户以后，对草场的认识有了新的定位，把草场认识上升到了“资本”高度，把草场资本化、资本商品化、

① 李小云，胡新萍，农牧交错带草场禁牧政策下草场制度创新分析 [J]. 草业科学.2006 (12)

商品市场化。首先注重了草场的建设管理，新修水渠。牧民群众个人购买网围栏数量比以往增多。其次将草场租赁。三是联营经营草场。牧民群众意识到草场同牲畜一样也是财富。以往重牲畜数量、轻草场管理的现象比较普遍，畜种、畜群结构不合理。草场承包到户以后，牧民群众从简单重视牧畜数量到充分重视经营草地的思想观念有了很大转变。现在是什么赚钱就养什么，牧民群众的市场意识增强了。

7.4.1.2 退牧还草后的经济效益

（1）牧民的收入得到了大幅度提高。

退牧还草是一项具有“积极的”或“正的”外部性经济活动。外部性问题解决的办法就是让政府找到一种内生交易费用与外生交易费用两难冲突的最优折中方案，在解决退牧还草的外部性问题时保持产权模糊性是非常有利，因而应采取利益调整的办法，加快建立退牧还草补偿机制。①

退牧还草工程实施后，生态环境得到改善，农牧民的收入也得到大幅度提高，具体分析如下：

①通过 5 年的退牧还草工程建设，可以解决目前那曲县家畜超载过牧现状，使退化草场得到治理和恢复。家畜死亡率降低 0.5%，牛的出栏率提高 3%，羊的出栏率提高 5%，牧民户均收入增加 744 元～1876 元；

②“三化”草场得到初步遏制，退化草场鲜草产量从现在的 200kg/公顷～500kg/公顷提高到 400kg/公顷～1000kg/公顷，提高 1 倍，近 75 万亩退化草场可增产 803.2 万公斤～1256 万公斤牧草，可养畜 5336～1.31 万个羊单位，按 20%出栏，每年可增加产值 36.19 万元～127.84 万元，牧民户均增收 241 元～852 元；以上两项合计可使牧民年户均收入增加 985 元～2728 元。

① 杨明洪. 外部性校正之争与建立退耕还林还草补偿机制 [J]. 财经科学 . 2002 (3)：6

（2）提高了抵御自然灾害的能力。

项目实施后，一方面，天然草场的生产能力得到提高；另一方面，人工饲草料基地的建立大大提高了牲畜的出栏率和商品率，提高了家畜的繁殖成活率，增强了抵御自然灾害的能力，减少了牲畜冬春季节的掉膘和死亡。

（3）提高草场生产能力。

实施退牧还草，可以减缓草场退化速度，提高草场产草量和牲畜出栏率，减少成畜死亡数和减少抗灾救灾损失投入。项目实施后，按藏羊越冬掉膘减少 2 公斤肉、牦牛越冬掉膘 8 公斤肉计算，整个项目区可减少经济损失 130 万元。

本项目只作静态评价，其项目运行期，确定为 15 年。此外，有些经济效益是无法计算的，如草场通过禁牧、休牧有效地达到减轻草场退化的速度，使人民的生产和生活免遭损失，以及社会安定等所产生的直接和间接经济效益，这是一笔巨大的社会财富，可以带动当地草场畜牧业的发展，推动当地经济向绿色产业经济带过渡，极大推动项目区经济的高速发展。

7.4.2 社会效益

靠天养畜等落后的生产、经营方式极大地限制了那曲县社会经济的发展和牧民生活水平的提高。

一方面加快了草场承包责任制的深入落实，强化了生产要素、畜种、品种等结构调整。另一方面，积极鼓励和引导牧民群众开展茶馆、商店多种形式的经营活动，促进增收。同时，还积极鼓励牧民反季节出栏，大力发展城郊畜产品加工和销售等等，对于改变单一的牧业经济结构起到了积极的推动作用。通过项目建设，伴随科技含量的投入，牧民群众的传统观念也随之改变，显著经济效益切实给老百姓带来实惠，牧民群众的生产积极性普遍提高，促进了社会经济的全面发展。

以往草场纠纷一直都是那曲县各乡（镇）牧民群众之间的主要

矛盾，也是影响社会局势稳定的一大隐患。草场承包到户过程中，共解决 1240 起草场纠纷；草场承包到户后，完成草场承包到户乡镇居民未发生一起纠纷。而且那曲县通过沟通、协调等方法，解决了历史遗留的 20 多处草场纠纷。这在一定程度上消除了引起草场纠纷的不安因素，维护了那曲县社会稳定和长治久安的社会局势。①

（1）转变当地的生产方式和生产观念。

退牧还草工程开始实施后，起到了示范作用，广大牧民开始接触到新的牧业生产技术和新观念，逐步改变他们靠天养畜、只索取不投入的牧业生产方式，为高寒草场畜牧业的良性发展打下坚实的基础。

（2）增加牧民的收入，增强牧民脱贫致富能力。

项目实施后，项目区广大牧民逐步摆脱贫困，收入逐年增加，大大提高牧民的物质生活水平，同时，促进牧区精神文明建设，使牧民走上富裕的道路。

（3）促进牧区市场发育，提高牧民的市场经济意识。

项目实施后，牧民超载部分的牲畜，出栏上市，极大地丰富当地居民的“肉篮子”，促进城镇和牧区食品与畜产品商品市场的发展。此外，由于畜产品产量的增加和商品率的提高，牧民的市场经济意识将发生根本性转变。牧民自觉投入草场畜牧业再生产的积极性得到提高，科技致富意识将大大加强，自给自足的草场畜牧业将逐步转向商品畜牧业发展之路。

（4）加强民族团结和边疆稳定，为西藏进一步发展创造条件。

项目实施后，增进了内地与少数民族地区的经济交流和技术合作，增强了党和人民的血肉联系，项目的实施将进一步繁荣项目区经济，为项目区进一步发展创造有利条件。

（5）带动少数民族经济发展，体现“西部大开发”战略思想。

① 资料来源：那曲县农牧局．那曲县草场承包到户工作情况材料．2006（12）

项目建设还将带动其他行业，如饲草料加工业、粮食加工业、运输业及旅游业的发展，可以安排大量人员就业，从而促进项目区的经济发展，为西藏广大牧区现代化草场畜牧业建设提供经验，起到示范作用，将带动和促进西藏草场畜牧业建设和发展的步伐。

7.4.3 生态效益

据统计，截至 2005 年底，全国禁牧草场面积达到 5.7 亿亩，休牧草场面积达到 5.4 亿亩，取得了良好的生态、经济和社会效益。草场植被得到初步恢复，生态环境明显改善；畜牧业生产经营方式转变步伐加快，产业结构逐步优化；畜牧业生产效益不断提高，对牧民增收的作用不断增强；牧民生态保护意识有了明显增强，参与草场保护的积极性空前提高。

2005 年退牧还草项目覆盖那曲县 5 个乡达萨、尼玛、大前、劳麦、色雄。44 个行政村，2000 户。退牧还草草原面积为 55 万亩，其中禁牧 40 万亩，休牧 15 万亩（见图 7.1）。

2007 年退牧还草面积为 30 万亩，其中禁牧 15 万亩，休牧 15 万亩，该项目总投资 375 万元，其中中央投资为 262.5 万元，地方配套及群众自筹投资 225 万元，分别占总投资的 70%和 30%。退牧还草工程覆盖 3 个乡（镇），30 个行政村。退牧还草项目，饲料粮补助总投资 464.4 万元，申请全部国家投资，每年投资 46.44 万元，连续 10 年。

通过退牧还草项目的实施，不仅改善了生产条件，促进了基础设施的建设，产生了显著的经济、社会效益，更重要的是对生态建设及环境保护作出了巨大贡献，使荒凉的退化草场重新披上绿装，防止了水土流失和草场进一步退化，恢复了草场植被和草场生物的多样性。

通过退牧还草项目的实施，退化草场植被得到恢复，植被高度达到 5cm～15cm，草场覆盖度达 60%以上，草场生态功能逐渐增强。地表风蚀现象减轻。退牧还草后使草场得到休养生息的机会，

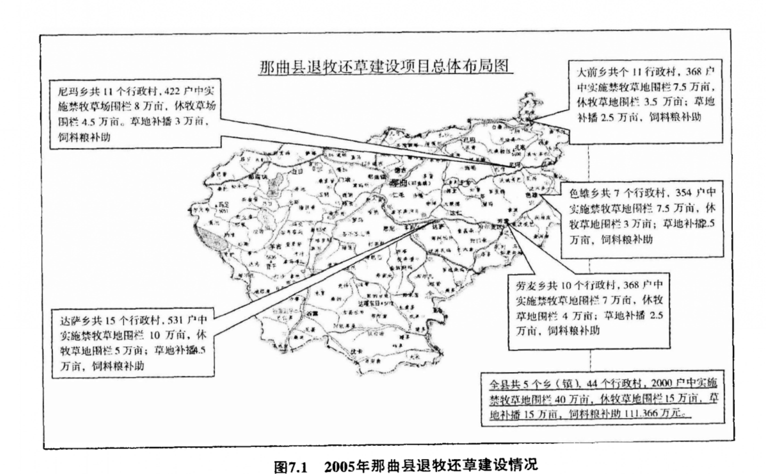


图7.1　2005年那曲县退牧还草建设情况

使草场得以有效保护和有一定的休闲时期。草场生态建设使草地退化、沙化以及草场鼠虫害得到有效控制。

项目实施后，项目区的沙化草场初步得到治理，草场“三化”得到有效遏制。生物多样性得到有效保护，草场生态系统步入良性循环轨道，草场实现永续利用。

7.5 那曲县草场产权制度改革存在的问题

长期以来：一是由于主观地追求牲畜数量、没有科学合理使用有限草场资源，导致牲畜超载过牧，造成草场严重退化格局，草畜矛盾日益突出。二是由于草原鼠、虫、毒三害因素，导致草场退沙化现象逐年加剧。三是由于人类活动造成草场人为破坏现象严重。

草场承包中存在的一些问题和不足主要有：由于群众受草场“大锅饭”的影响较深，虽然草场承包了，界线也明确了，但群众自觉按界线放牧的意识还有待提高，仍存在一些放牧纠纷；由于资金不足，基础设施建设还不完全到位，导致网围栏数量较少，区划界定不能及时落实；有虫草的草场群众争议较大，很难界定。

那曲县牧业人口占全县的92、28%，牧区经济占全县GDP的97%，牧区、牧业和牧民问题是那曲县全面建设小康社会的难点和重点。当前阻碍发展的主题问题，一是牧民多，二是牧民穷，三是城乡差距扩大。

（1）思想陈旧，观念落后。

牧民群众缺乏现代化经营和发展畜牧业的理念，缺乏市场观念和竞争意识，个体化牧业经营对国家、集体的依赖性非常明显。原因：一是大多数乡村地理位置偏僻，牧民群众同外界接触少，信息闭塞；二是牧区教育落后，牧区群众文盲、半文盲率高达50%，接受新观念、新技术能力差，许多先进的科技成果无法转变为畜牧业生产力。牧区经济发展缺乏内在活力，导致人们的心理素质和精神面貌很难与飞速发展的经济形势相适应。

（2）牧业基础设施薄弱，牧业综合生产能力不高。

投入不足、基础设施薄弱的状况并没有改变，牧业增产、牧民增收的长效机制并没有建立，制约牧业、牧区经济的深层次矛盾并没有消除，牧区经济社会发展明显滞后的局面并没有根本改变，牧区改革和发展仍然处在艰难的爬坡和攻坚阶段。主要原因：一是牧业基础设施薄弱。主要表现在草场建设、草场改良所需的水利设施、农机具等硬件缺，牧业发展后劲不足，防抗灾能力不强；二是草场利用具有盲目性，对草场“重使用、轻建设”掠夺式利用草场，草畜矛盾突出；三是牧业是以家庭经营为主的传统性牧业经营模式，牧业产业化、规模化、集团化发展程度低，特色经济发展受资金缺乏影响，没有上档次、成品牌，产品附加值低。

（3）畜牧业产业化经营水平低，产业层次低，生产没有形成规模。

那曲县畜牧业到目前为止，生产和经营比较落后，小牧意识比较浓，小而全的思想观念在群众中根深蒂固。畜产品的产地和畜产品加工对畜牧业产业拉动作用不明显。全县范围内没有像样的骨干畜牧业龙头企业和合作组织及营销大户。虽然有几家小型企业和群众合作组织，但生产能力和产品加工能力不大，规模小。特别是缺乏大量与农户结成经济利益共同体的中介龙头组织，影响了产品形态的改变和附加值的提高。同时，也决定了畜产品销售的鲜销主体，易造成畜产品阶段性过剩，制约了畜产品整体质量的提高和产业的提升与发展。

（4）畜牧业组织化程度低。

那曲县现有 6 家群众专业化合作经济组织，总体上组织结构松散，责任不明确，利益分配不合理，内部管理不规范。知识化程度低，没有技能培训。资金不足，没有好的企业作对手，竞争意识不强。特别是对牧户的吸引力不强，在产业带动上还不能发挥应有的龙头和合作组织的作用。很难形成该地的特色产品和特色品牌。畜产品没有形成市场急需品，没有形成“一乡一品、一乡多品、一村

一品、一村多品”的品牌特色（没有统一的生产标准，没有统一的卫生标准，没有统一包装，就没有了统一品牌）。

（5）畜牧业生长周期长。

由于靠天养畜，牲畜的饲养周期长，出栏率不高，是制约畜牧业发展的一大障碍。群众惜杀惜售思想比较严重。那曲县目前仍处于逐水草而居，靠天养畜，原始和半原始畜牧业生产发展状况，要走出后发展地区全面建设小康社会的路子，必须要充分吸收、借鉴人类社会发展和发达地区经济发展的先进经验，按照全面建设小康社会的25项指标和目标，进一步深入调查研究，进一步建立完善“牧业立县，三产兴县，开放富县，科教强县”的发展思路。第一产业要继续坚持“以草定畜、增草增畜、草畜平衡、建设养畜”的发展思路，走以草兴牧、科技强牧、流通促牧的道路。逐步建立东中部牦牛、绵羊乳肉兼用经济区域，北部山羊肉、毛兼用经济区域，中部畜产品加工经济区域3个经济带。

7.6 那曲县草场产权制度改革的对策

在完善草场承包责任制过程中，那曲县应紧紧抓住牲畜这一环节。以往就草论草，过多地将草场承包视为技术问题考虑，要求将承包到户的草场围起来。然而，生产关系的变革应遵循草场畜牧业生产力的特点和游牧的生产方式，将原承包草场围起来的做法似乎“产权明晰”了，但有悖于上述规律，出现内在不经济，也无助于解决草场超载问题[1]。草场畜牧业生产具有二重性，草为第一性生产，畜为第二性生产，第一性生产的价值通过第二性生产来实现。在游牧生产方式下，意味着谁养了更多牲畜，谁就利用了更多草场。因通过牲畜这一第二性生产要素来配置草场资源是切实可行

① 丁毅，丁恒杰．试论草场股份合作制度的建立［J］．草与畜杂志．1995（4）：1～3

的，这样可以避免实物形态分割草场和围栏草场，降低操作难度与成本。产权理论同样能做到“产权明晰”的目的。广泛采用经济手段，通过对牲畜数量的管理与调节，调控对草场的利用，实现以草定畜，草畜协调发展的目标。

深化完善草场承包到户的工作。把此项工作作为牧区体制创新的具体内容抓紧抓好。使草场责、权、利分解到乡，细化到村，落实到户。使草场建设有人管，合理使用有人抓，草场规划、提高草场效益有人提。在群众中正确树立“草场公有、资源有价、使用有偿、建设有责”的新观念。把草场承包到户工作作为“两个长期不变”的政策充实和完善。

要继续贯彻完善“两个长期不变”政策，使草场责任和权利分解到乡、细化到村、落实到户，使草场建设有人干、管理有人抓、破坏有人管、效益有人提，使群众真正形成“草场公有、资源有价、使用有偿、建设有责”的新观念，使草场畜牧业从纯天然草场游牧放牧型畜牧业，向自然放牧与人工补饲相结合过渡，逐步提高种草养畜比重，重点缓解因冷季草场窄小而产生的饲草严重不足的矛盾。

建立健全草场使用权流转制度。要使草场资源的配置富有效率，必须建立健全草场使用权的出租、转让等流转制度，激励草场使用权的流转。这是草场产权制度建设的核心问题，是传统草场畜牧业走向市场经济体制的关键。因为只有草场使用权在牧户之间毫无障碍地通过市场进行流转，才能打开制约草场畜牧业规模经营的瓶颈，进而有力地促进牧业人口向外流动，带动乡镇企业等牧区经济的全面发展，促进草场畜牧业劳动生产率的提高和可持续发展。

围绕“三牧”发展重点，坚持草畜平衡，走可持续发展路子。在全面建设小康社会进程中，必须要把“三牧”问题作为小康建设的重中之重，按照“草业基础，畜牧生产，加工流通，草畜平衡，促进增收，全面发展”的思路，不断向牧业的深度和广度进军。一是要进一步加强牧区和草场基础设施建设，加大牧区和草场基础设

施建设投入，尤其要加大草场围栏、人工草场建设和牲畜防抗在基地建设的投入，有效遏制草场退化、沙化的趋势，促进草畜平衡。二是要进一步优化畜牧业结构，把研究、开发和推广畜牧优良品种、提高畜产品质量作为调整畜牧业结构的重点，努力增加名特优新畜产品，实现品种结构多样化，满足不同消费层次需求，进一步改善生产经营方式，提高畜牧的出栏率和商品率。三是大力推广畜牧科技，加大科技培训力度，积极开展与区内外大中专院校联合，采取有效措施，扩大一批适应性强、增产增效明显的畜牧业先进实用技术，突出抓好畜品种改良、动物疫病诊断及综合防治、饲料配制、草场建设和集约化饲养等技术的推广，缩短牲畜生产周期，降低牲畜生产成本，提高畜产品品质。四是要加快畜牧业产业经营进程。按照“从小到大、从点到面、从弱到强”的发展规律，扶持一批养畜大户、畜产品加工大户，出台优惠政策，鼓励区内外企业到那曲开办畜产品加工企业，引导企业与牧户建立稳定的购销关系和合理的利益联结机制，根据市场需求，以肉类和奶类加工为重点，实现畜产品转化增值。

那曲县是那曲地区的优势地区，实现全区的跨越发展，那曲县必须首先实现跨越，要按照“发展要有新思路，改革要有新突破，开放要有新局面，各项工作要有新举措”的要求，通过思路创新、体制创新、科技创新，推进全县经济社会新的发展。在思路创新上，树立以草业建设为中心，“一个确立，两个提高，一个缩短”的指导思想，即：确立一个增草增畜的思想观念，提高单位草场面积产量，提高单位草场面积载畜量，缩短牲畜生产周期。把畜牧业生产结构、组织结构、市场结构、区域结构劳动力就业结构调整有机结合起来，实施不平衡发展战略，实行领导、专家、群众三结合，群策群力，全面拉动全县畜牧业结构调整工作，促进建设小康社会进程。在体制创新上，把草场建设与草场承包到户、牲畜私有私养的政策紧密结合起来，使草场的经营权、建设权、使用权、管理权落实到最小单位，进一步激发牧民群众建设草场，发展畜牧业

的活力，并转化为建设小康社会巨大动力。目前，那曲县草场承包到户工作已全面完成，在此基础上，那曲县继续在巩固、完善上下工夫，赋予牧民长久而有保障的草场使用权，维护草场家庭承包经营的物权性，给群众吃下“定心丸”。要让群众真正认识到草场的价值，像重视牲畜一样重视草场，对草场敢于投入、舍得投入，将草场作为资本、作为财产依法有偿合理流转，并从中尝到实际的甜头，推动牧业经营方式的变革，在更高层次上谋求草场畜牧业更大的发展。[①]

---

① 西藏政府网 2008 年 12 月 3 日 http://www.xizang.gov.cn/getCommonContent.do?contentId=360913

8 建议及展望

西藏从远古到近现代，草场的基本产权特征是公共所有或部落所有。随着人口的迅速增加，人均可利用草场的减少，一个产权制度关系不明晰的草场所有制度，将对草原的保护、建设、合理利用产生极为不良的后果。由此，设计合理的草场产权制度，对于草场畜牧业可持续发展具有重大的理论意义和现实意义。

西藏自治区草场产权制度改革的实践证明，坚持从地区特点、民族特点和经济特点等实际情况出发制定草场建设、保护政策，不仅有利于按自然规律和经济规律办事，能够加快经济建设的发展，而且是建设中国特色、西藏特点的社会主义的重要组成部分。

8.1 建立草场的投入机制及生态补偿机制

从对草畜双承包责任制与退牧还草项目的分析可以得出：

（1）牧民收入水平较低，仍然以牧业收入为主导。2005 年西藏自治区牧户人均纯收入尽管达到了 2435 元，但不同牧户的收入水平很不平衡。众所周知，牧民的生活成本远高于农民，所以人均纯收入在 670 元以下的牧户维持基本生活是比较困难的。在牧民收入中，来自牧业的收入仍占 64.9%；牲畜头数对牧户家庭收入的弹性在牧户家庭收入模型各变量中也是弹性最大的，说明牧户家庭收入对牲畜养殖的高度依赖，这种极其单一的收入结构使牧民生活

产生极大的风险。

（2）国家资本投入对牧民增收有较大影响，因此要保证国家资本投入的持续性与长期性。由前一章的分析可知，在实施退牧还草政策期间，国家给予牧民生产、生活补贴，也使牧民的收入增加。若停止国家投入，势必引起牧民收入降低及一系列社会问题。因此要保证国家资本投入的持续性与长期性。由恩格尔系数的递减，说明西藏牧民的生活水平提高，这较直观地说明退牧还草政策的实施对牧民的收益产生了正面影响。

（3）既然西藏草场作为祖国的生态屏障，保卫着祖国各地的生态安全，祖国各地的蓬勃发展是离不开西藏草场环境的支持的；既然西藏草场生态面临着巨大的“边缘压力”，就说明对西藏草场的生态不公正已经存在。加之生态建设的基础性、公益性特点，因此我们有充足的理由要求生态受益区（长江黄河流域及相关地区乃至国家）给予西藏草场生态建设以相应的、经济上的“输血”，这也是生态受益区不可推卸的责任和义务，国家应在政策的制定和执行上给予支持。其资金来源渠道就是税收，如增加环境资源补偿税，扩大生态补偿费的增收范围，改变过去破坏环境要付费的狭隘环境保护观，使其扩展为享用优美的环境也要付费，以此增加治理经费的额度。尤其是国家对生态建设应予以有效管理和大力投入。环境是人类共同的财富，对于一个国家而言，也是一国的公共资源。政府有责任和义务加强对环境这种公共资源的管理。因此，国家应作为生态环境治理的投资主体，把生态治理纳入其基本建设规划之中，用国际贸易的盈余去补偿庞大的生态赤字。国家在退牧还草项目结束后，应继续向西藏 14 个纯牧业县的牧户实施直接补贴，为纯牧区牧民提供生活保障。退牧还草工程实施的主要依据是草畜不平衡，其根本原因还是人草不平衡，减少退牧区人口是最根本的解决办法。可通过转产或劳动力向外转移实现。

8.2 稳定和完善草场承包经营制度

8.2.1 稳定所有权

稳定所有权就是不要改变现行的草场国有和集体所有的形式，所有权应受到法律的保护。《中华人民共和国土地法》规定："中华人民共和国实行土地的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。"农村土地集体所有和国家所有是土地法赋予的权利，草场也不例外，在经济活动中充分实现所有者的权利是草场产权制度改革必须坚持的。因此，应建立和健全各级政府经济组织，政府赋予其行使草场所有权的权利，并由县级以上人民政府颁发《草场所有权证》作为其行使所有权的凭证，草场所有权主凭此证行使所有权，收取地租的收益权，收回不合法利用的草场，在经济法律程序内决定草场的发包、出租、拍卖等事宜，制止对草场的破坏，改变草场用途等行为。

8.2.2 尽快完成草场的产权初始配置

以清晰牧区各类经济主体的财产关系为内容的产权制度改革，是建立牧区基本经济制度的首要任务[①]，也是其他制度变革的基础条件。就草场管理体制而言，草场承包责任制是产权的基础，所以，必须首先完善草场家庭承包制。如果不尽快完成草场的产权初始配置，草畜平衡管理等其他措施都会产生经济激励扭曲的问题[②]。

草场承包责任制应尽量减少外部性，将草场的权、责、利明确和统一，因此，草场真正承包到户的特征是：已经承包的草场不存在承包人不认可的经常性的直接经济利益受益者。只有在真正实施

① 温铁军. 半个世纪的农村制度变迁 [J]. 战略与管理 . 1999 (6)
② 杨理、侯向阳. 对草畜平衡管理模式的反思 [J]. 中国农村经济 . 2005 (9)

草场承包责任制的基础上，通过完善相关法律法规来切实保障承包者的合法权利和义务，才能完成草场的土地产权初始配置。

西藏牧区家庭承包经营制已成为主要的形式。表现为第一步是变革牲畜产权作价归户；第二步是实行草地所有权与使用权分离，把草地使用权落实到户。由于承包期过短，很容易导致“两快”，即从草场那里获得经济收益快和草场生态恶化的速度快。而如果考虑到荒漠化程度、植被恢复时间、投资收益周期、永续利用的需要等因素，使已劣化的草场生态重返良性循环，则至少需要几十年甚至上百年的时间。当前首要的任务是明确草场的所有权、使用权和落实草场承包责任制。并要通过签订承包合同，落实牧户的责任，发放给牧户使用权证书，牧户也要保证履行合同及其相关的义务。现今的草场承包期仅为 30 年，不仅会造成竭草而牧的行为，还限制了人们对草场建设的投入。为此，可适当延长至 50 年甚至 100 年。

一要积极、稳妥地推行草场承包责任制度的改革。草场承包责任制是改造和提升传统畜牧业的关键环节，将促进牧民生产生活方式的变革，实现草场资源的可持续利用，加快牧区社会经济快速发展。二要按照“草场公有，承包到户，自主经营，长期不变”的原则进一步完善草场承包责任制。把草场使用权、经营权、保护建设权落实到户，从根本上理顺人、草、畜，责、权、利，管、用、建的关系。解决草场“大锅饭”的问题，改变“草场无价，使用无度，破坏无责”的传统观念。激发牧民群众自力更生、建设草场的热情，实现草场的永续利用和草场畜牧业的可持续发展。

8.2.3 建立健全草场使用权有效流转制度

要使草场资源的配置富有效率，必须建立健全草场使用权的出租、转让等流转制度，激励草场使用权的流转。这是草场产权制度建设的核心问题，是传统草场畜牧业走向市场经济体制的关键。因为只有草场使用权在牧户之间毫无障碍地通过市场进行流转，才能

打开制约草场畜牧业规模经营的瓶颈，进而促进牧业人口向外流动及畜牧业劳动生产率的提高，有利于调整产业结构，带动牧区经济可持续全面发展。草场流转制度的提出和实施，为草场规模化利用提供了法律依据。草场使用权有偿转让的实施，对牲畜大户无偿占有牲畜少或无畜户草场的现状起到一定的调节制约作用，同时也作为牲畜少或无畜户的收入补充来源，体现了福利分享的平等权利。但是，对草牧场流转政策的长期绩效要做全面深入的分析与评估。草场向养畜大户集中，可能是未来牧区发展的一个模式。但考虑到牧区劳动力转移的困难和草场转让费的过低，这一政策若操作不好，可能会产生拥有唯一生产资料——草场的大量贫困牧业人口失去最起码的生存保障条件。如何从法律的角度对草场流转过程中的短期行为加以有效的约束，是完备草场产权制度中的新问题。对于有偿流转承包这一草场处置权，政府应收回。这种处置权容易产生间接的短期承包行为，容易给草场带来掠夺性使用。

从历史的角度看，家庭承包制是分权的最优选择，但是，家庭承包制并不需要一定以家庭为单位来经营土地，即使在农区也不全是家庭经营，农区自打破计划经济的单一公社制度以来自发形成了千差万别的农地制度[①]。同样，草场地区的土地产权变革，在利益分配上可以借助家庭承包制，但是，在经营利用上不需要以家庭为单位来建立如此细小的家庭牧场。这是因为，在草场地区，是否必须以家庭为基本单位建立家庭牧场的方式来利用草场，仍然值得进一步商榷[②]，即使在农区，由家庭承包制而产生的土地细碎化问题也十分突出。实际上，草场家庭承包制主要是解决利益分配问题，并不需要以户为单位来分割利用草场，也不一定要放弃游牧。所以，草场可以以家庭为单位来界定责、权、利，但是，不一定要以家庭为单位来利用，不应鼓励建立如此众多的细小的家庭牧场。草

---

① 姚洋. 土地、制度和农业发展 [M]. 北京：北京大学出版社. 2004

② Banks, Tony: Property Rights Reform in Rangeland China: Dilemmas on the Road to the Household Ranch, *World Development*, 2003, 31(12):2129~2142.

场地区的家庭承包制与农区的家庭承包制应在制度上有所不同，即应以家庭为单位承包，但不应鼓励以家庭为单位来利用草场。在政府切实保障完成草场的产权初始配置，保证牧户独占自己承包草场的收益权的基础上，应鼓励牧户采取灵活多样的合作经营来共同治理草场。

8.2.4 建立开放性草场承包制

由于草场生态建设投资具有特殊性：一是数额大和时间的不可延缓性，这是由生态劣化的严重性和生态建设的长期性决定的；二是投资效益的滞后性，即所谓“功在当代，利在千秋”；三是投资主体与获利主体的不一致性，投资者的直接经济效益低，而生态效益和社会效益由社会共享。而仅靠当地牧民承包草场，修复生态进展缓慢，因此，有必要建立一种全新的开放性草场承包体制，即打破地域限制招标以生态效益为目标的草场承包人。这种体制虽然存在多方面的风险，尤其是生态治理上的风险，但也存在很高的生态治理效率，所以，可进行小范围尝试。

在发包之前，要清理非牧人口和牲畜。首先需要像人口普查那样搞一次大检查，弄清真正的牧业人口户数及其拥有草场、牲畜数量等，其次在普查的基础上制定相应的法律法规，清理非牧人口占用牧业人口草场，并及时施行；其次，实现土地的均匀占有，在对集体成员平均分配草场使用权后，应使使用权长期不变，使用权应大于正常投入产出周期。要科学合理的进行草场的发包，需要做的工作是丈量草场面积，划清牧户草场的边界，登记草场类型、等级及适宜载畜量，把草场使用权落实到户，发放使用证。牧户的土地使用权证至少应包含这样一些方面的内容：（1）排他性占有权；（2）开发权；（3）收益权；（4）转让权；（5）租赁权；（6）继承权。牧户的土地使用权可以继承，由于西藏牧户草场经营规模小，对草场的继承权必须施加一定的限制。随着条件的成熟，在加快牧民向城镇转移，积极引导牧民从事非牧产业的同时，应逐步推行单

嗣继承制，以确保人均草场面积不至于越来越小，否则，无论产权怎样明晰，都改变不了草场生态经济系统崩溃的命运。

8.3 积极推广草场股份合作经营制

把股份制引入草场经营，不仅对最基本的生产资料——草场产权关系的明晰具有积极的意义，同时对解决草、畜两要素在经营主体和权属上相互分离等诸多问题提供一条思路，即我们设想在商品经济相对发达、条件比较成熟的牧区，在各牧户共同使用或交叉使用的放牧场内，选择一种产权关系和经济利益关系比较明确、合作方式更为密切的组织形式——草场股份合作经营制度。

草场承包到户后，西藏广大群众根据自己草场生产能力，合理利用草场，加大牲畜出栏，加快畜群周转，积极探索改造传统生产经营方式，出现了草场入股、牲畜入股、草场租赁、联户、转包等草场有偿使用的新模式和合作经济组织。这些新的生产经营模式，对传统牧业进行了有力改造，为传统牧业向现代牧业转变提供了现实基础，极大地提高了畜牧业的经济效益，有效增加了牧民群众的收入。从资源的合理配置角度，可以说牧业合作化是一种合作经营制。现阶段这种合作经营制有了新的形式——草场股份合作牧场。草场股份合作牧场是以草场统一经营和产权明晰化为前提，以草场使用权股份化为基础的合作形式。这种形式既适应了畜牧业生产的特点，避免了对草场这个特殊生产资料的强硬切割与界定，同时还可以通过收取“草场过度放牧费”来调节畜草平衡，从而实现草原生态系统的良性循环。草场股份合作牧场还有利于解决草场使用权流转中的“租借”现象，牧户可以通过转让草场股份实现草场的资源的有效利用。特别是随着时间的推移，随着牧户间的牲畜发展变化，如有的牧户牲畜规模变大，有的牲畜规模变少，有的则会弃牧从事其他产业，这种草场使用权流转优势就更显得突出。

在市场经济逐步完善的今天，市场是整体的，生产经营要素却

是分散的，千变万化的大市场与千家万户的经营单位对接矛盾越来越明显。要解决这个矛盾，实现顺利对接，就是要组建合作经济组织。组建合作经济组织是巩固草场承包经营责任制成果的一项基础性工作，在尊重群众意愿的前提下，全区本着民建、民管、民受益的原则，组建各类合作经济组织，从牧区实行草场承包经营责任制后的情况来看，主要有两种形式：一是紧密型合作经济组织。比如草场入股、牲畜入股、统一放牧、统一经营和按股、按劳分配相结合的统一分配。二是松散型合作经济组织。主要内容有统一科技服务（统一免疫、统一驱虫、统一饲养、统一进行优良品种推广和技术水平的提高）、统一销售（由合作经济组织负责联系出栏、上市），分户饲养、利益到户。无论是紧密型还是松散型合作经济组织，在牧区生产极度分散的情况下，对提高组织化程度都具有非常重要的意义。

现阶段牧区生产力水平还不高，要实现牧户的草场全部围栏建设，难度很大。目前，应鼓励有条件牧业大户用围栏对放牧场实行有效控制，中等以下牧户的草场可以联户围封。股份化经营联合的牧户以 3～10 户为佳，一般不超过 15 户，草场的股份化经营要科学规划、统筹安排道路、水源和电力等基础条件和基础设施。户户之间主要以拥有的草场作股份，联合体的重大问题由所有股东讨论决定，股东按股饲养牲畜，股东在自己的股权范围内可以多养畜，也可以少养畜，超过股权部分应视整个联合体的实际情况而定，但一定要保持整体的草畜平衡，超越股权使用范围多饲养牲畜的牧户应交纳草场使用流转费，少养牲畜的股东可以按股分红，并在联合体内部形成互相监督、互相约束的机制。从目前情况看，这样做的主要优点有：草场股份化为草场畜牧业的分工协作提供了广阔的前景，可以科学合理的组群，实现放牧畜群的规模经营，提高劳动生产率。如股份合作制前，每户都雇人放牧，股份合作后，可以合理安排劳动力，节省资金和劳力；能够制定和推广科学的放牧制度，促进草场的合理利用；能够保证统一配种、统一防疫、统一转场、

统一打草、统一规划草场建设等几个统一的顺利进行，牧户的机械、设备也可折价算股，提高机械设备的利用率，有利于草场畜牧业向集约化、专业化方向迈进；草场股权实行增人不增股、减人不减股的措施，可以有效地控制牧区人口的盲目增长和人口的不适当流入，刺激牧民从事其他产业；有利于将草畜平衡真正落到实处，消除“瞒报”和“少报”现象，强化了草场管理和监督的内部化；有利于国家扶持草场建设资金的投放。草场建设资金以国家、地方和牧民三种股份的形式聚集，国家、地方获取的是生态效益和社会效益，牧民获取的是经济效益。这种联户围封、股份化经营草场的生产方式可以先搞试点，取得经验后，全区推广。

8.4 建立健全法律法规体系

草场产权制度体系的建设，要充分启动民主与法律程序。只有良好的民主决策和严谨的法律程序，才能出台兼顾生态利益与经济利益，兼顾少数人与多数人之间的经济利益，兼顾少数民族的经济利益与文化传统，兼顾近期利益和长期利益的草原所有权制度体系，才能最大程度地降低制度变迁中的成本与风险。

当前特别要强化对《草原法》和《草原管理条例》的宣传和执法力度。通过宣传教育，使广大牧民增强保护、建设草场的自觉性，也使其充分认识到违背法律的严肃性和惩罚性。具体来说：一要加强对草场保护的组织领导，要从战略高度出发，充分认识保护草场是牧区可持续发展的保证和前提。二是建立草场行政执法责任制，加大执法力度。要进一步完善行政处罚制度、执法人员注册制度和持证上岗制度，以及执法举报投诉制度、执法情况报告制度等。做到公正执法，有法必依、违法必究。三是完善执法机构设置，适当增加人员编制，组建草场公安，提高执法人员素质和执法水平，加大执法检查和打击违法力度，提高执法的威慑力。

加强制定和完善有关草场生态保护的单行条例。如果说自治条

例为加强草场生态环境保护提供了宏观指导性原则和根本法律保障，那么单行条例针对性和操作性较自治条例强的特性决定了其在西藏草原生态环境保护中的重要地位和作用，可以说，有关草场利用和保护的单行条例建设是西藏草场生态环境能否优化的关键。目前，西藏有关草场利用和保护方面的单行条例为数甚少，不能满足解决草畜矛盾等各种矛盾的需要。加强相关单行条例的制定，不断加快草场建设步伐，笔者有如下思路：一是制定有关草场产权的单行条例，使草场家庭承包经营责任制得到强有力的法律保障。牧民是建设草场的主体，保障牧民的合法权益，强化牧民的经营主体地位，调动牧民保护和建设草场的积极性和创造性是保护草场生态环境的根本。产权和产权制度是市场经济存在的最本质、最关键的因素，是经济活动的基础性因素。现代产权理论认为，强有力的产权约束能防止资源的滥用，合理的产权安排可以促使资源的有效配置。可以说，草场家庭承包责任制的法制化是草场资源优化利用的最根本途径。二是制定草畜平衡管理单行条例。草畜平衡管理制度对于遏制草场超载过牧，减轻草场的压力，促进科学养畜具有积极作用。西藏应以农业部《草畜平衡管理办法》为依据，结合区情，尽快制定草畜平衡管理单行条例。三是以单行条例立法形式确立禁牧、休牧、划区轮牧制度。实行禁牧、休牧、划区轮牧制度，能够进一步促进传统的单一畜牧业生产方式向舍饲圈养、半舍饲圈养等多种畜牧业生产方式相结合转变。根据牧区、农区、半农半牧区草场资源禀赋及草场生态脆弱程度的不同，因地制宜地将草场分为以休牧为主、以禁牧为主、禁牧和休牧相结合三种类型，并同时采取划区轮牧，能够更科学地利用和保护草场。

草场地区和农区的最大区别是维护产权排他性的成本非常高，常常是普通牧民力所不及的重任。如果忽略这种不可行性，甚至干脆将维持产权排他性的责任也推给牧民，那么，家庭承包制对贫困牧民特别是无畜户而言就是不公平的。因此，必须由政府来主要承担维护产权排他性的责任，以确保草场承包制对每个牧民都是平

等的。

维护产权排他性可以采取两类措施：第一，依靠完善配套的法律法规细则来维护，例如，可以制定重罚法规来减少在他人承包草场上的偷牧行为。特别是由于中国广大牧区生活贫困，政府管理能力孱弱，必须依靠完善的法律法规来保障这次中国草原地区土地产权初始配置的顺利开展。第二，可以采取灵活的制度安排，以减少产权排他性的成本。①

8.5 研究展望

8.5.1 如何有效地发挥草场的社会保障功能

草场保障应以牧民对草场稳定的私人占有权和自主处分权为条件，但西藏现阶段显然不可能作出这种产权制度安排。草场要素还需与劳动、资本结合，才能形成产出和收益，发挥其生存和生活保障作用。以草场作为保障载体，无法解决牧区老龄人口的养老保障问题，更无法解决缺乏生产能力的牧区人口的生活保障问题。近年来随着城市化、工业化的推进，非牧建设用地将不断增加，这就意味着越来越多的牧民将会失去草场，如果以草场为保障载体，失地牧民将不断被排除在这种保障制度之外，造成严重的社会、经济问题。西藏草场要素禀赋和经济发展水平的差异，也使草场难以成为社会保障的载体。在经济发达地区，不仅草场资源人均占有量很少，而且其资本和要素特征更为明显，草场被征占的可能性更大；在经济落后地区，草场要素相对价格低，草场产出能力低下，也无法提供可靠的生存和生活保障。

① 杨理．草原治理：如何进一步完善草原家庭承包制 [J]．中国农村经济．2007 (12)

8.5.2 如何对草场产权制度进行科学的设计

从现实的约束看，在多主体博弈的格局中，面对不同主体的利益最大化追求，只有发挥政府的宏观平衡作用，才能形成有效的产权制度安排，实现不同目标的激励兼容。从其他行动主体的作用看，他们也难以成为制度创新的主导者或推动者。虽然组织化的牧民会对制度创新起到促进作用，但在新的条件下，牧民很难成为制度创新的主导力量。1980 年代的牧民面临着生存危机和生活困境，进行制度创新的潜在收益大，突破体制进行创新的风险价值也高；而现在承担风险的机会成本增加了，如果没有中央政府的强力干预，乡村组织一般都倾向于把牧区资源权力化，而不是市场化，他们也不可能在制度创新中发挥积极的作用。同时，由于新一轮草场产权制度变迁是在更高的层次进行的，按照建立现代产权制度的要求推进草场产权制度创新，已经超出了牧民和乡村组织传统的经验范畴，如果缺乏政府的有效作用，不仅难以推进改革，而且会因利益集团的控制，使改革的方向发生逆转，由此可能演变成政治问题。

8.5.3 如何保护牧民的自主交易行为

这就需要着重研究如何修订和完善有关法律、法规，制定指导和约束草场市场交易主体行为、规范草场市场秩序的制度规范，建立健全草场承包经营权流转市场，成立专门的草场流转指导机构，确保草场产权交易的顺利实现。

第一个问题是如何保护牧民的财产权的机制：一是防止地方政府侵权的办法是，牧民承包经营权流转的合同必须由牧民自己签订，地方政府、乡村组织不能替代牧民进行草场流转。二是所谓承包经营权的流转，牧民真正要保护的利益是草场的地租的收益。

第二个核心问题是保护牧民在草场流转过程中地租的长期收益，既包括流转时候的绝对地租，也包括牧民转向规模经营提高以

后地租的上涨部分。级差本身是由于一定的区位造成的，并不是完全靠劳动来获得，这部分级差不可能完全归当地的草场所有者，级差本身就是要兼顾较发达地区和边远牧区。如何保障失去草场的人的生存权和发展权。另外一部分人，他本身是在边远地区，或者离城市比较远，只能放牧，怎么样使得这部分群体的收益增加，这两方面应该兼顾。

8.5.4 如何提高草场经营的绩效

现有研究表明，草场的自由流转可以产生出拉平效应，即草场的自由流转促使草场边际产出较低的牧户将草场转让给草场边际产出较高的牧户，在边际报酬递减规律的支配下，两者的边际产出趋于相等；草场边际产出相等表明资源配置达到了效率状态。产权的可交易性为资源流向具有最高效率的所有者或使用者提供了激励，能够促使资源从低效率使用者向高效率使用者转移。由于人们在知识、能力上存在的差异性，自由的权利转让可以确保要素和资产配置到最具效率的使用之中，从而提高整体经济的绩效。没有自主的草场产权交换，资源就不可能得到有效配置，经济利益也不可能实现合理的分配。

与草场集体所有的草场产权安排相联系，西藏牧区目前仍然实行的是统分结合的双层经营体制。尽管政府在政策主张上一直强调，以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制仍然是西藏牧区基本的经济制度，但事实上，在牧区市场化改革和乡村治理结构转变的过程中，集体层面的统一经营在西藏大部分地方已经基本上不复存在，统分结合的双层经营格局实际上已经虚幻化，成为“徒有其名、不具其实”的概念框架。

从草场经营的外部环境看，基于市场机制和财产权利自主交换的各类经济合作，将有利于改善家庭经营的绩效；但国家和集体对家庭生产经营的非市场化的管制和干预则会影响家庭经营绩效。计划、控制和干预都是对产权的分割和限制，这表现在政府对产业结

构和养殖结构的干预，对微观生产经营决策的干预，以及通过部门垄断、市场分割和不合理的草场税费制度对收入分配的实质性控制等方面。这些计划、控制和干预会扭曲价格机制和激励结构，削弱牧民的市场主体地位，降低资源和要素的配置效率。

参考文献

[1] A. 阿尔钦. 产权：一个经典注释［A］. 财产权利与制度变迁［C］. 上海：上海三联书店 & 上海人民出版社，1994：21
[2] 埃莉诺·奥斯特罗姆. 《公共事物的治理之道》［M］. 余逊达，陈旭东译. 上海：上海三联书店，2000年
[3] 巴泽尔：产权的经济分析（中译本）［M］. 上海：上海三联书店，1997
[4] 保罗·A·萨缪尔森，威廉·D·诺德豪斯. 经济学（第十二版）［M］. 北京：中国发展出版社，1992
[5] 陈吉元. 人口大国的农业增长［M］. 上海：上海远东出版社，1996：24
[6] 戴维·M·沃克. 《牛津法律大辞典》［Z］. 北京：光明日报出版社，1988：729
[7] 当代中国西藏编写组：当代中国的西藏［M］. 北京：当代中国出版社，1991：409～410
[8] 道格拉斯·诺思，罗伯特·托马斯. 西方世界的兴起［M］. 北京：华夏出版社，1989
[9] 道格拉斯·诺斯著. 经济史中的结构变迁［M］. 上海：上海三联书店. 1991：1～2、166
[10] 道格拉斯·诺思. 制度、制度变迁和经济绩效［M］. 上海：上海三联书店，1994
[11] 邓小平. 邓小平文选（第一卷）［M］. 北京：人民出版社，1994：323
[12] 段文斌主编. 产权、制度变迁与经济发展：新制度经济学前沿专题［M］. 2003：2
[13] 多杰才旦主编. 西藏封建农奴制社会形态［M］. 北京：中国藏学出版

社，1995：83、84、284

[14] 多杰才旦，江村罗布主编. 西藏经济简史（上）[M]. 北京：中国藏学出版社，2002：191、210、211

[15] 杜润生. 中国农村制度变迁 [M]. 成都：四川人民出版社，2003

[16] 樊纲. 市场机制与经济效率 [M]. 上海：上海三联书店，上海人民出版社，1996

[17] 甘肃农业大学饲料生产教研组. 草原学 [M]. 北京：农业出版社，1961

[18] 高鸿业主编. 西方经济学 [M]. 北京：中国人民大学出版社，1999：433

[19] 国务院西部地区开发办利用国家开发银行支援贷款支持课题：西藏自治区特色畜牧业产业化发展规划（2006 年—2010 年）[M]. 西藏自治区实施国家西部大开发战略领导小组办公室，西藏自治区农牧科学研究院畜牧兽医研究所，四川省畜牧科学研究院，2006

[20] H. 德姆塞茨《关于产权的理论》载 R. 科斯等《财产权利与制度变迁》[M]. 上海：上海三联书店，1994：97

[21] 哈耶克. 通往奴役之路 [M]. 北京：中国社会科学出版社，1997

[22] 侯向阳. 中国草地生态环境建设战略研究 [M]. 北京：中国农业出版社，2005：6

[23] 胡乐明，张建伟，朱富强.《真实世界的经济学——新制度经济学纵览》[M]. 北京：当代中国出版社，2002：52、53

[24] 康芒斯：《制度经济学》[M]. 北京：商务印书馆，1962：70、73~86

[25] 科斯，诺斯等. 财产权利与制度变迁 [M]. 上海：上海人民出版社，2000：112

[26] 科斯，阿尔钦，诺思等. 财产权利与制度变迁 [M]. 上海：上海三联书店，1996

[27] 科斯等：财产权利与制度变迁 [M]. 上海：上海三联书店、上海人民出版社，1994

[28] 科斯：论生产的制度结构 [M]. 上海：上海三联书店，1992

[29] 兰德尔. 资源经济学 [M]. 北京：商务印书馆，1989：155

[30] 梁慧星，陈华彬. 物权法 [M]. 北京：法律出版社，1997

[31] 林毅夫. 制度、技术与中国农业发展 [M]. 上海：三联书店、上海人民出版社，1994：45

[32] 林毅夫. 制度、技术与中国农业发展 [M]. 上海：上海三联书店，1992：55
[33] 论西藏政教合一制度 [M]. 拉萨：西藏人民出版社
[34] 洛桑·灵智多杰. 青藏高原环境与发展概论 [M]. 北京：中国藏学出版社，1996：150
[35] 马克思. 资本论（第1卷）[M]. 北京：人民出版社，1974：12
[36] 马克思，恩格斯. 马克思恩格斯全集（第46卷上）[M]. 北京：人民出版社. 481、475
[37] 马克思，恩格斯. 马克思恩格斯全集（第25卷）[M]. 北京：人民出版社. 1974：893
[38] 彭德琳.《新制度经济学》[M]. 武汉：湖北人民出版社，2002：76、142、149、153~154
[39] R. 科斯、A. 阿尔钦、D. 诺斯等. 财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集 [M]. 上海：上海三联书店、上海人民出版社，1994：20
[40] R. 科斯，A. 阿尔钦等. 财产权与制度变迁—产权学派新制度学派译文集 [M]. 上海：上海三联书店，1991：97
[41] 萨缪尔森，诺德豪斯. 经济学 [M]. 北京：华夏出版社，1999：263
[42] 盛洪主编. 现代制度经济学（上、下卷）[M]. 北京：北京大学出版社，2003
[43] 斯维托扎尔. 平乔维奇著，蒋琳琦译. 产权经济学 [M]. 北京：经济科学出版社，1999：29
[44] 石硕. 西藏文明东向发展史 [M]. 成都：四川人民出版社，1994：6~8
[45] 思拉恩·埃格特森. 经济行为与制度 [M]. 北京：商务印书馆，2004
[46] 陶百川等. 六法全书 [M]. 台北：台北三民书局.1986
[47] 王贵宸. 中国农村经济改革新论 [M]. 北京：中国社会科学出版社，1998
[48] 王泽鉴. 民法物权（通则、所有权） [M]. 台北：台北三民书局，1992：45
[49] 王卫国. 中国土地权利研究 [M]. 北京：中国政法大学出版社，1997
[50] 吴宣恭等著. 产权理论比较——马克思主义与西方现代产权学派 [M]. 北京：经济科学出版社，2000

[51] 肖国兴、肖乾刚编著：自然资源法 [M]. 法律出版社，1999：403
[52] 肖怀远. 西藏畜牧业走向市场的问题与对策 [M]. 西藏：西藏人民出版社，1994：141
[53] 西藏自治区土地管理局 西藏自治区畜牧局. 西藏自治区草地资源 [M]. 北京：科学出版社，1994：6~8
[54] 西藏自治区统计局. 西藏社会经济统计年鉴 [M]. 北京：中国统计出版社，1990
[55] 西藏自治区土地管理局 西藏自治区畜牧局. 西藏自治区草地资源 [M]. 北京：科学出版社，1994：260~261
[56] 西藏自治区概况编写组. 西藏自治区概况 [M]. 拉萨：西藏人民出版社，1984：468~469
[57] 西藏自治区统计局、国家统计局西藏调查总队编. 西藏统计年鉴 [M]. 北京：中国统计出版社，1997~2007
[58] 西藏自治区统计局、国家统计局西藏调查总队编. 西藏统计年鉴 [M]. 北京：中国统计出版社，2008
[59] 西藏自治区土地管理局. 西藏自治区土地评价 [M]. 北京：科学出版社，1994：46~48
[60] 新帕尔格雷夫经济学大词典 [Z]. 北京：经济科学出版社，1992（第2卷）：58
[61] 新帕尔格雷夫经济学大辞典 [Z]. 北京：经济科学出版社，1992（第3卷）：1101
[62] 许鹏. 草地调查规划学 [M]. 北京：中国农业出版社，1994
[63] 杨明洪. 农业增长方式转换机制论 [M]. 成都：西南财经大学出版社，2003：255
[64] 杨明洪等著. 西藏经济社会跨越式发展的实证研究 [M]. 北京：中国藏学出版社，2006
[65] 姚洋. 土地、制度和农业发展 [M]. 北京大学出版社，2004
[66] 约翰·N·德勒巴克，约翰·V·C·奈编：新制度经济学前沿 [M]. 经济科学出版社，2003
[67] 张军：现代产权经济学 [M]. 上海：上海三联书店，1994
[68] 张五常. 佃农理论 [M]. 北京：商务印书馆，2002：33
[69] 中国农业科学草原研究所，甘肃农业大学草原系，河北省科学院微生物

研究所. 西藏草原 [M]. 北京：科学出版社，1992. 46
[70] 中国科学院青藏高原综合科学考察队. 西藏草原 [M]. 北京：科学出版社，1992：64~65
[71] 中国人口·西藏分册 [M]. 北京：中国财政经济出版社，1989：58
[72] 中国自然资源研究会教育工作委员会. 自然资源简明词典 [Z]. 北京：中国科学技术出版社，1993.1
[73] 中国社会科学院经济研究所编. 现代经济辞典 [K]. 南京：凤凰出版社，江苏人民出版社，2005：1188
[74] 中华人民共和国国家统计局编. 中国统计年鉴 [M]. 北京：中国统计出版社，1986~2008
[75] 中华人民共和国农业部畜牧兽医司，全国畜牧兽医总站主编. 中国草地资源 [M]. 北京：中国科学技术出版社，1996：1~4
[76] 周其仁. 产权与制度变迁 [M]. 北京：社会科学文献出版社，2002
[77] 包利民. 我国退牧还草政策研究综述 [J]. 农业经济问题 .2006 (8)
[78] 曹钢. 产权理论历史发展——两种研究定位及对“产权分析的两种范式”之质疑 [J]. 中国社会科学院研究生院学报 .2002 (1)
[79] 曹晔. 中国草地资源可持续利用问题研究 [J]. 中国农村经济 .1999 (7)
[80] 曹晔. 市场经济体制下特区草地资源经营机制初探 [J]. 中国草地. 1994 (6)：53~56、71
[81] 柴军. 试论新疆草地畜牧业产权制度与草地生态系统的危机 [J]. 2008
[82] 陈剑波. 农地制度所有权问题还是委托-代理问题 [J]. 经济研究 .2006 (7)
[83] 陈春霞. 模糊产权的界定、成因及其绩效 [J]. 乡镇经济 .2005 (1)
[84] 陈志远，等. 耕地流失问题的症结及法律对策 [J]. 中国法学 .1997 (5)
[85] 次仁在 2008 年度全区草场承包工作会议上的讲话. 2008 年 9 月 17 日. 西藏人民政府网 http://www. xizang. gov. cn/getCommonContent. do?contentId=359109
[86] 次仁在全区农牧业工作会议上的讲话 .2008 年 1 月 28 日. 西藏自治区人民政府网 http://www. xizang. gov. cn/getCommonContent. do?contentId=352032

[87] 丁恒杰. 关于草场制度改革的思考 [J]. 草业科学.2002 (5)
[88] 丁关良. 谈农村土地承包经营权的物权化 [J]. 山东农业大学学报：社会科学版.2002 (2)：2~4
[89] 丁关良：农村土地承包经营权物权制度的完善设想 [J]. 经济问题.2001 (1)
[90] 丁关良. 论农用地物权制度的选择：关于“土地承包经营权”名称的存废 [J]. 中国农村经济.2002 (2)
[91] 丁毅，丁恒杰. 试论草场股份合作制度的建立 [J]. 草与畜杂志.1995 (4)：1~3
[92] 董玉祥. 西藏沙漠化灾害现状极其驱动力研究 [J]. 自然灾害学报.2001 (2)：96~102
[93] 杜青林. 关于《中华人民共和国草原法（修订草案)》的说明——2002年8月23日在第九届全国人大常务委员会第29次会议上讲话，摘自 rd@peopledaily. com. cn
[94] 额尔敦扎布. 草原荒漠化的制度经济学思考 [J]. 内蒙古大学学报人文社会科学版. 2002 (5)
[95] 2006年草场承包整改完善落实工作汇报材料.2006 (12)
[96] 2006年西藏自治区草原监理站工作总结暨2007年工作要点. 中国草原网：http://www. grassland. gov. cn/GrasslandWeb/Article/ShowArticle. asp? ArticleID=205
[97] 2006年9月西藏自治区农牧厅. 关于区农牧厅实施草场建设与游牧民定居工程和退牧还草工程情况报告.
[98] 2003年9月全国政协委员会办公厅. 关于西藏自治区草场保护与建设的调研报告.
[99] 范远江. 西藏草场制度变迁的实证分析 [J]. 华东经济管理.2008 (7)
[100] 范远江. 西藏草场承包经营权的债权物权化探析 [J]. 商业研究. 2008 (11)：107~110
[101] 盖志毅. 明晰草原产权——牧区建立节约型社会的制度基础 [J]. 生态经济.2006 (10)
[102] 高利红. 物权法的环境保护功能：理念与模式 [J]. 民商法学.2003 (11)
[103] H. 德姆塞茨.《产权论》[J]. 经济学译丛.1989 (7)

[104] 海棠，陈利音．从《草原法》看牧民权益的法律保护［J］．前沿．2005（12）：111
[105] 黄江东．论土地承包经营权流转法律制度的完善［J］．天津市政法管理干部学校学报．2002（2）
[106] 黄少安，孙圣民，宫明波．中国土地产权制度对农业经济增长的影响——对1949—1978年中国大陆农业生产效率的实证分析［J］．中国社会科学．2005（3）
[107] 胡鞍钢．西藏现代化发展道路的选择问题（下）［J］．中国藏学．2001（2）
[108] 加里·贝克尔．《物权法》：一场中国式的革命［J］．经理人内参．2007（10）
[109] 靳涛．诺斯的成就与困惑——新制度经济史学制度变迁理论的绩效与问题［J］．郑州大学学报（哲学社会科学版）．2003（3）
[110] 科斯．《企业的性质》，网页：//finance. hust. edu. cn/forum/article / foreign/005. htm
[111] 阔步前进的西藏农牧业：民主改革四十年来西藏农牧业发展综述［J］．西藏科技．1999（3）
[112] 拉坦，速水．论诱致性制度创新理论［J］．发展研究杂志．1984（7）
[113] 拉萨市农牧局畜牧兽医水产科．牧民对草场承包态度发生转变［EB/OL］．2005年10月10日．http://xznm. agri. gov. cn
[114] 李岳云、冯继康．新中国农地政策的历史嬗变及逻辑启示［J］．南京农业大学学报．2004（1）
[115] 李辉霞，刘淑珍．西藏自治区北部草地退化驱动力系统分析——西藏自治区那曲县试验区［J］．水土保持研究．2005（6）
[116] 李辉霞，刘淑珍．西藏自治区那曲县草地退化的动态变化分析［J］．水土保持研究．2007（2）
[117] 李晓峰．论用益物权在物权法中的地位［J］．中国人民大学学报．2000（4）：100～104
[118] 李小云，胡新萍．农牧交错带草场禁牧政策下草场制度创新分析［J］．草业科学．2006（12）
[119] 刘诗白．社会主义商品经济与企业产权［J］．经济研究．1988（3）
[120] 刘雨林．关于西藏主体功能区建设中的生态补偿制度的博弈分析［J］．

干旱区资源与环境 . 2008（1）
[121] 刘曙光，宋德勇. 从路径依赖走向路径创新（上）[J]. 新政治经济学评论. 第3卷 第1期
[122] 刘守英. 土地制度与农民权利 [J]. 中国农村经济 . 2000（3）
[123] 刘承礼. 农地股份合作制的过渡性质：一种基于内生交易费用理论的评说与前瞻 [J]. 农业经济问题 . 2003（11）
[124] 柳随年.《农村土地承包法（草案）》起草中的几个问题——在“中国农民土地使用权法律保障国际研讨会”上的讲话 [R]. 中国改革论坛网：http://www.chinareform.org.cm
[125] 罗绒战堆. 青藏畜牧业比较研究 [J]. 中国藏学 . 1996（4）
[126] 罗必良. 交易效率：农地承包经营权流转的新视角——基于广东个案研究 [J]. 农业技术经济. 2008（2）
[127] 吕爱权. 中国制度变迁的“路径依赖”探析 [J]. 山东大学学报（哲学社会科学版）. 2003（1）：125
[128] 马倩. 青海省草原使用权流转现状及对策 [J]. 青海畜牧兽医杂志. 2001（5）
[129] 马戎. 西藏自治区人口结构与变迁——2000年人口普查数据分析 [J]. 中国藏学. 2008（3）
[130] 那曲县2006年退牧还草项目实施方案 . 2006
[131] 那曲县2005年天然草地退牧还草项目实施方案 . 2005
[132] 那曲县农牧局. 那曲县2005年草场承包落实情况总结 2005年12月19日
[133] 那曲县落实完善草原承包责任制试点工作情况汇报 . 2006（6）
[134] 那曲县人民政府. 次仁. 那曲县立足现实、分析现状开拓草地畜牧业产业化经营
[135] 那曲县“十五”期间“三农”工作总结和“十一五”安排报告
[136] 那曲县农牧局. 那曲县草场承包到户工作情况材料 . 2006（12）
[137] 钱忠好. 农地承包经营权市场流转理论与实证分析——基于农户层面的经济分析 [J]. 经济研究. 2003（2）
[138] 屈茂辉：农村承包经营权改革问题探析 [J]. 农业经济问题 . 1998（3）
[139] 任治. 我国牧区畜牧业经营形式的历史沿革、分析及改革思路 [J]. 中国畜牧杂志 . 2006（10）

[140] 邵伟，蔡晓布. 西藏高原草地退化及其成因分析 [J]. 中国水土保持科学. 2008 (1)
[141] 盛洪. 市场化的条件、限度与形式 [J]. 经济研究. 1992 (11)
[142] 沈开运. 西藏经济的过去、现实及展望 [J]. 西藏研究. 2001 (3)
[143] 宋朝阳，王艳. 西藏产业发展和产业结构调整中的劳动要素 [J]. 西藏研究. 2005 (3)
[144] 施文正，戴燕. 西部民族地区草原生态建设的法律调整 [J]. 广播电视大学学报（哲学社会科学版）. 2002 (1)
[145] 苏大学，薛世明. 西藏自治区草地资源概况 [J]. 西藏畜牧兽医. 1993 (2)
[146] 孙宪忠：确定我国物权种类以及内容的难点 [J]. 法学研究. 2001 (1)
[147] 特日格勒. 草原承包经营权和草原环境权的法律协调保护 [J]. 中央财经大学学报. 2007 (7)：86～89
[148] 王春光. 2008 国内外草地及草地畜牧业概况 [J]. 中国农业机械学会 2008 年学术年会
[149] 王小映. 论我国农地制度的法制建设 [J]. 农业经济问题. 2002 (6)：11～17
[150] 王利明. 农村土地承包经营权的若干问题研究 [J]. 中国人民大学学报. 2000 (1)
[151] 王宝山等. 由政策制度失配造成草原大面积退化的回顾与反思 [J]. 草原与草坪. 2006 (5)
[152] 王秉奎，刘国富. 持续、稳定、协调地发展草地畜牧业问题的讨论 [J]. 西藏科技. 1990 (3)
[153] 王春霞，刘胜，杨庆媛. 土地集约经营的经济学原理及途径探讨 [J]. 安徽农业科学，2006 (13)：25～27.
[154] 魏兴琥. 西藏那曲现行草场管理方式与草地退化的关系 [J]. 草业科学. 2003 (9)
[155] 温军. 西藏产业可持续发展的现实效应分析 [J]. 思想战线. 2000 (6)
[156] 温军. 青藏高原农业可持续发展战略研究 [J]. 中国藏学. 2002 (1)
[157] 温铁军. 半个世纪的农村制度变迁 [J]. 战略与管理. 1999 (6)
[158] 武海波，黄德金. 基于比较优势理论的西藏“三农”问题研究 [J]. 新

疆财经 . 2007 (3)
[159] 西藏政府网 2008 年 12 月 3 日 http://www. xizang. gov. cn/getCommonContent. do? contentId=360913
[160] 薛世明. 西藏天然草场类型划分的探讨 [J]. 西藏科技 . 1989 (4)
[161] 薛传会. 论物权法的基本原则 [J]. 理论观察 . 2002 (6)
[162] 杨明洪. 退耕还林还草工程实施中经济利益补偿的博弈分析 [J]. 云南社会科学 . 2004 (6): 64
[163] 杨明洪. 外部性校正之争与建立退耕还林还草补偿机制 [J]. 财经科学 . 2002 (3): 6
[164] 杨汝荣. 西藏自治区草地生态环境安全与可持续发展研究 [J]. 草业学报 . 2003 (6): 24~29
[165] 杨松. 西藏的生态环境与可持续发展战略 [J]. 中国藏学 . 2004 (3)
[166] 杨理, 侯向阳. 对草畜平衡管理模式的反思 [J]. 中国农村经济. 2005 (9)
[167] 杨理. 草原治理: 如何进一步完善草原家庭承包制 [J]. 中国农村经济. 2007 (12)
[168] 杨学成. 试论农村土地流转的市场化 [J]. 中国社会科学 . 1994 (4)
[169] 杨予海, 王海. 浅论草原使用权流转 [J]. 青海草业 . 2001 (4)
[170] 杨述兴. 农村土地权利之民法学分析——兼评我国物权法的相关规定 [J]. 农村经济 . 2007 (9): 22
[171] 杨汝荣. 关于退牧还草的意义和技术标准问题探讨 [J] . 2004 (2)
[172] 杨树青. 西藏草原畜牧业发展中的“两面性”问题 [J]. 西北民族学院学报: 哲学社会科学版 . 1999 (1)
[173] 姚洋. 中国农地制度一个分析框架 [J]. 中国社会科学 . 2000 (2)
[174] 姚兆麟. 论民主改革前藏族牧区的牧主式经营 [J]. 中国藏学. 1990 (4)
[175] 袁文平. 价格、产权与市场机制 [J]. 财经科学 . 1994 (2)
[176] 张光宏. 产权制度效率分析 [J]. 中国土地科学 . 1998 (5)
[177] 张五常. 《交易费用的范式》 [J]. 社会科学战线 . 1999 (1)
[178] 张帆. 西藏非正式制度对诱致性制度变迁方式的影响 [J]. 西藏民族学院学报 (哲学社会科学版) . 2006 (2)
[179] 赵成章. 草地资源的外部性特征分析 [J]. 生态经济. 2004 (S1)

[180] 中华人民共和国国家发展和改革委员会. 退牧还草工程进展情况 [J]. 草业科学 . 2008 (7)

[181] 中国西藏新闻网 2007 年 1 月 19 日. 西藏农牧区草原生态环保建设取得新进展

[182] 周湖勇. 产权概念的再认识——所有制、所有权、产权辨析 [J]. 重庆社会科学 . 2007 (6)

[183] Alchian Armen A. and William R. Allen (1977): Exchange and Production: Competition, Coordination and Control, 2nd ed. Belmont, Calif, Wadsworth

[184] Arrow, K. J. 1969, The Analysis and Evaluation of Public Expenditure: the PPB system, vol. 1, US Washington DC: Government Printing Office: pp. 59 ~73

[185] Banks, Tony: Property Rights Reform in Rangeland China: Dilemmas on the Road to the Household Ranch, *World Development*, 2003, 31(12): 2129~2142.

[186] Barzel, Y., "Transaction Costs: Are They Just Costs?", Journal of Insttutional and Theoretical Economics141(1), (1985)

[187] Coase, Ronald H . 1937. The nature of the firm. Economic 4 (Novem ber): 8~20

[188] Coase, R. (1960). The problem of social cost. Journai of Law and Economics3, 1~44

[189] Demsetz, Harold (1967). "Toward a Theory of Property Rights"[J]. The American Economic Review, Vol. 57, No. 2, Papers and Proceeding of the Seventy-Ninth Annual Meeting of the American Economic Association

[190] Du M, Shigeto K, Seiichiro Y, *et al*. Mutual influence between human activities and climate change in the Tibetan

[191] Eswaran, Mukesh and Kotwal, Ashok (1989): "Why are Capital the Bosses", Economics Journal, 1999(3)

[192] Fitzroy Felix R. and Mueller Dennis (1984): "Cooperation Conflict in Contractual Organization", Quarterly Review of Economics and Business, 24(2)

[193] George J. Stigler and Claire Friedland (1983): The Case of Berle and Means, Journal of Economics

[194] Greif, A. (1994a). Cultural beliefs and the organization of society: A historical and theoretical reflection on collectivist and individualist societies. Journal Economy 102(5), 912~950

[195] Greif, A., Milgrom, P., and Weingast, B. (1994). Coordination, commitment and enforcement: The case of the merchant Guild. Journal of Political Economy 102(4), 745~776

[196] Hardin G. The Tragedy of the Commons[J]. Science, 1968, 162: 1243~1248

[197] Hart, Oliver and Bengt Holmstrom(1987): The Theory of Contract. Advaces in Economic Theory-fifth world congress

[198] J. L. Hanson: A Dictionary of Economics and Commerce, Fifth ed. Macdonald and Evanas, 1977

[199] North, D. C. (1994). Economic performance through time. American Economic Review 84, 359~368

[200] Opp, K. D. (1985). Sociology and economic man. Journal of Institutional and TheoreticalEconomics 141, 231~243

[201] Plateau during recent years [J]. Global and Planetary Change, 2004, 41: 241~249

[202] Sen, A., "Property and Hunger", Economics and Philosophy, Vol4(1), (April 1988)

[203] Williamson, O. E. 1985, The Economic Institutions of Capitalism, Free Press

[204] Yang, X., and Wills, I., "A Model Formalizing the Theory of Property Rights", Journal of Comparative Economics, Vol14(1990)

致　谢

不惑之年的求学之路是艰辛而苦涩的，个中的滋味只有自己才能体会，导师的悉心指导、亲人的鼓励、朋友的帮助给了我莫大的勇气，使我能够按计划完成研究，并最终完成此文，虽然它并不完美，但终究可以给所有鼓励和帮助过我的人们些许安慰。

“承蒙师恩，永生难忘，恩师教诲，受益终生”是我这博士研究生三年来的最大感受。我要衷心感谢我的导师杨明洪教授。在这三年时间里，他在学习和生活方面给予了我很多的指导和关怀。杨老师高尚的为人风范、严谨的治学作风、孜孜不倦的学术追求，对经济学问题的深刻洞察力，使我深深折服，每时每刻对我都是一种鞭策！在论文写作过程中，从选题、开题到资料的收集和整理，从完成初稿到最后定稿，都得到了导师耐心的指导，无不倾注着杨老师的汗水和心血。他在生活中对我的关怀和照顾令我难以忘怀，尤其在 2008 年“5.12 汶川大地震”后，给予我物质上的极大帮助和精神上的巨大安慰，其高尚的品德给我留下了深刻的印象。历经了“5.12 汶川大地震”的磨炼，我对生活和学习的意义体会更深。

四川大学浓厚的学术气氛使我受益匪浅。我衷心感谢曾经帮助过我的四川大学经济学院的老师。感谢杨继瑞教授、李天德教授、朱方明教授、蒋永穆教授、张衔教授、邓翔教授、李杨教授等，对本人学术研究的指导和关心。在四川大学攻读博士期间，还得到了四川大学经济学院袁昌菊老师、袁芸老师、杨林老师等在学习和生

活上的热心帮助。

本人在博士生导师杨明洪教授带领下，于 2007 年 3 月 16 日至 4 月 26 日在西藏自治区 40 天的论文调研期间，许多单位和个人对我们提供了很大的帮助，尤其是西藏社会科学院、西藏那曲地区行署、西藏那曲县委等单位，以及西藏社会科学院农村经济研究所所长倪邦贵研究员、徐伍达老师，西藏自治区政府政策研究室专家王清先、西藏那曲县人民政府副县长冉毅、西藏那曲县罗玛镇党委书记肖志强等同志提供了许多帮助，在此表示感谢。

在论文的写作过程中，我的许多朋友给予了我全方位的支持与帮助，我从他们那里不仅深感友情的激励，而且汲取了信心与力量，他们是曾绍伦博士、郑洲博士、孙继琼博士、刘耀森博士、周春云博士、王守军博士、孙宏年博士、纪志耿博士、李书锋博士、胡华博士、唐凌博士、赵新军博士、申广斯博士、莫秀蓉博士、李佳博士、俞雅乖博士等，在此也向他们表示衷心的感谢！

感谢各位博士论文评阅和评议专家，在百忙之中给我的博士论文进行评阅和评议，真诚地希望各位专家给予批评指正。

三年的求学过程中，家庭生活的重担全部压在了妻子一人的肩上，她上得照顾老人，下得关心女儿的成长，还得为我的学业和生活操劳，没有她的牺牲和无私奉献，我的学业将无以为继，在这里我只能道一声“谢谢你，辛苦了”。我的女儿范历杨聪明懂事，独立自强，从不打扰我的学习，也不必为她的学业分心，使我可以在事业上不断追求，专心进行研究。

本书是在我的博士论文基础上修改而成的，也是我在四川大学三年学习生活的一点成果。在这里，尤其是要感激重庆三峡学院人事处、科技处、经济与管理学院的领导和老师们，没有他们提供给我的丰厚的待遇和宽松的学术氛围，难以成此书稿。此书若有发人深省之处，功劳在我的导师。若有任何错漏之处则是我本人的责任。

在写作本书时笔者参考了大量的文献资料，已尽量在相应的位

置给予注明，在这里，我对研究与本题相关的专家学者表示崇高的敬意和衷心的感谢！

本书尽管已经完成，但是由于本人知识结构和文献方面的不足，仍然存在着许多不足。但是我会把它当作我学术生涯的新起点，本着“博学而笃志，切问而近思”的治学态度，在经济学的研究之路上坚定地走下去。

谨以此文献给所有那些关心、支持和帮助过我的人们。

范远江
2009 年 2 月